

N° 404

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,

Par M. Jean-Jacques HYEST

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 950, 997, 1001, 1002, 1003 et T.A. 168

Sénat : 398, 401, 403 et 405 (2002-2003)

Politique sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE PROJET DE LOI : UN ENSEMBLE DE MESURES DESTINÉES À LUTTER CONTRE LA MARGINALISATION D'UNE PARTIE DE LA POPULATION	8
A. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU TRAIN DE MESURES DESTINÉES À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA MARGINALISATION	8
1. <i>La nécessité de renforcer les moyens de l'intervention publique en matière d'habitat</i>	9
2. <i>L'inadaptation du dispositif actuel de lutte contre le surendettement des particuliers</i>	10
B. LES APPORTS INCONTESTABLES DU PRÉSENT PROJET DE LOI À LA LUTTE CONTRE LA MARGINALISATION	13
1. <i>Le renforcement des dispositifs intéressant les immeubles collectifs à usage d'habitation et les copropriétés dégradés</i>	13
2. <i>L'amélioration du dispositif actuel de traitement des situations de surendettement</i>	14
a) Des modifications ponctuelles de la procédure de traitement des situations de surendettement	14
b) La création d'une procédure de « rétablissement personnel »	14
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE	19
A. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS D'AIDE AUX IMMEUBLES COLLECTIFS À USAGE D'HABITATION ET AUX COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES.....	19
B. UN DÉBUT DE MISE EN COHÉRENCE DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL AVEC LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT	20
C. UNE RÉPONSE AUX GRIEFS ADRESSÉS À LA PROCÉDURE DE FAILLITE CIVILE APPLICABLE EN ALSACE-MOSELLE	21
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ASSURER LA COHÉRENCE DES NOUVELLES PROCÉDURES INTRODUITES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI	22
A. NE PAS SURCHARGER INUTILEMENT LES DISPOSITIFS VISANT À LUTTER CONTRE LES IMMEUBLES D'HABITATION DÉGRADÉS	22
B. FAIRE DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL UNE PROCÉDURE SUBSIDIAIRE RÉSERVÉE AUX SITUATIONS LES PLUS DÉSESPÉRÉES	23
1. <i>Faire sortir certains surendettés de l'impasse, sans créer d'effet d'aubaine</i>	23
2. <i>Faire de la commission de surendettement une étape obligatoire et un filtre dans la procédure de traitement des situations de surendettement</i>	24
3. <i>Clarifier les rôles respectifs de la commission de surendettement et du juge dans la procédure et le déroulement de la procédure de rétablissement personnel</i>	24

EXAMEN DES ARTICLES	26
TITRE IER POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE	26
CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ DANS LES IMMEUBLES COLLECTIFS À USAGE D'HABITATION ET AUX COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ	26
• <i>Article 15</i> (art. L. 129-1 à L. 129-6 nouveaux du code de la construction et de l'habitation) Sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation	26
• <i>Article L. 129-1 nouveau</i> Arrêté prescrivant la remise en état ou le remplacement d'équipements communs	27
• <i>Article L. 129-2 nouveau</i> Opération d'expertise	30
• <i>Article L. 129-3 nouveau</i> Mesures provisoires	32
• <i>Article L. 129-4 nouveau</i> Avance et recouvrement des frais afférents à l'exécution d'office de travaux	34
• <i>Article L. 129-5 nouveau</i> Dispositions particulières applicables à Paris	34
• <i>Article L. 129-6 nouveau</i> Renvoi à un décret en Conseil d'Etat	35
• <i>Article 16</i> (art. 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) Assistance de l'administrateur provisoire de copropriété par un tiers pour l'exercice de ses fonctions	36
• <i>Article 17</i> (art. L. 615-6 et L. 615-7 nouveaux du code de la construction et de l'habitation) Etat de carence dans la gestion d'un immeuble collectif à usage d'habitation	38
• <i>Article L. 615-6 nouveau</i> Etat de carence dans la gestion d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation	38
• <i>Article L. 615-7 nouveau</i> Expropriation de l'immeuble pour lequel l'état de carence a été déclaré	43
• <i>Article 18</i> (art. L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) Cession ou concession des immeubles expropriés pour cause d'utilité publique à la suite d'une déclaration d'état de carence	44
• <i>Article 19</i> (art. 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) Octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux syndicats de copropriétaires	45
TITRE III PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL	47
• <i>Article 27 A</i> Impossibilité pour le prêteur qui ne s'est pas assuré de la solvabilité de l'emprunteur d'exercer contre lui des procédures de recouvrement	48
• <i>Article 27</i> (Titre III du livre III du code de la consommation) Procédure de rétablissement personnel	48
• <i>Article L. 332-5 nouveau</i> Saisine directe du juge par le débiteur aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel	61
• <i>Article L. 332-6 nouveau</i> Conditions et modalités d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel par le juge de l'exécution	62
• <i>Article L. 332-7 nouveau</i> Mission du mandataire	66
• <i>Article L. 332-8 nouveau</i> Liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur	66
• <i>Article L. 332-9 nouveau</i> Clôture de la procédure et effacement des dettes	70
• <i>Article L. 332-10</i> Procédure simplifiée lorsque les biens du débiteur sont réduits au minimum vital – Procédure exceptionnelle de redressement	71
• <i>Article L. 332-11 nouveau</i> Inscription au fichier des incidents de paiement	73
• <i>Article L. 332-12</i> Possibilité de renvoi à la commission de surendettement à tout moment	75

- *Article 27 bis* (article L. 628-1 du code de commerce) **Introduction de la bonne foi dans les critères de recevabilité d’une demande d’ouverture d’une procédure de faillite civile – Possibilité pour le juge d’ordonner l’établissement d’un bilan économique et social** 81
- *Article 27 ter* **Renumérotation des articles relatifs à la faillite civile d’Alsace-Moselle** 82
- *Article 27 quater* (articles L. 628-2 et L. 628-3 du code de commerce) **Caractère facultatif de certaines phases de la procédure**..... 82
- *Article 27 quinquies* (article L. 628-4 du code de commerce) **Contribution du débiteur à l’apurement du passif après clôture de la liquidation judiciaire**..... 83
- *Article 27 sexies* (article L. 628-5 du code de commerce) **Sanction de l’inexécution de la contribution**..... 83
- *Article 27 septies* (article L. 628-6 du code de commerce) **Suppression de l’inscription au casier judiciaire et inscription au FICP** 84
- *Article 27 octies* **Rapport au Parlement** 84
- *Article 28* **Dispositif transitoire pour l’entrée en vigueur des dispositions permettant au débiteur de saisir directement le juge d’une demande d’ouverture d’une procédure de rétablissement personnel** 85
- *Article 28 quater* **Extension de la nouvelle législation sur le traitement du surendettement des particuliers à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à la Nouvelle-Calédonie** 85

ANNEXE - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS 87

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juillet 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Jacques Hyst sur les articles 15 à 19 et 27 A à 28 *quater* du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Après avoir rappelé que le projet de loi, dont les quatre axes principaux étaient relatifs aux zones urbaines sensibles, à la rénovation de l'habitat et du cadre de vie des quartiers, au soutien du développement économique et de l'emploi dans les zones franches urbaines et à l'adaptation des procédures de traitement du surendettement, avait pour objectif le renforcement des moyens permettant de lutter contre la marginalisation de certaines catégories de population, le rapporteur a présenté l'économie des dispositions entrant dans le champ de saisine de la commission des Lois traitant, d'une part, des moyens d'intervention des pouvoirs publics face aux situations d'insécurité créées par la dégradation de certains immeubles collectifs à usage d'habitation et, d'autre part, du surendettement des ménages et de l'instauration d'une procédure de rétablissement personnel aboutissant à un effacement du passif.

La commission a ensuite adopté quarante-deux amendements proposés par son rapporteur ayant pour objet, outre de procéder à un certain nombre de corrections et de clarifications :

1) Sur les dispositions traitant de l'habitat :

- de redéfinir le cadre juridique de l'intervention publique sur les immeubles collectifs à usage principal d'habitation dotés d'équipements communs défectueux (article 15) ;

- de conférer au tribunal de grande instance un pouvoir de contrôle sur l'identité du tiers susceptible d'assister, à sa demande, un administrateur provisoire de copropriété (article 16) ;

- de simplifier le rôle et l'intervention du juge dans le cadre de la procédure de déclaration de carence (article 17) ;

- de soumettre le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une administration provisoire à des conditions de ressources identiques à celles exigées pour les personnes morales à but non lucratif (article 19) ;

2) Sur les dispositions traitant du surendettement (article 27) :

- de définir un critère d'éligibilité à la procédure de rétablissement personnel évitant les effets d'aubaine et conférant à cette procédure un caractère subsidiaire par rapport à la procédure de traitement du surendettement devant les commissions ;

- de supprimer la limitation à une seule fois du bénéfice de la procédure de rétablissement personnel, rendue inutile par la nouvelle définition du critère d'ouverture et impossible à mettre en œuvre, la durée de l'inscription des personnes au fichier des incidents de paiement étant plafonnée à dix ans ;

- de faire de la commission de surendettement une étape obligatoire et un véritable filtre par l'instruction des dossiers, en évitant de surcharger sa composition mais en renforçant ses moyens pour une meilleure individualisation du traitement des dossiers et surtout en supprimant la possibilité offerte au débiteur de saisir directement le juge à l'issue du délai de six mois ou à l'occasion de toute contestation portée devant le juge ;

- de réserver à la seule commission de surendettement la mission de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan de redressement et de réserver au seul juge de l'exécution le pouvoir de procéder à un effacement global du passif.

Sous le bénéfice de ces modifications, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions dont elle s'est saisie sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence.

Mesdames, Messieurs,

Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale les 10 et 11 juillet derniers, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, composé à l'origine de trente-quatre articles, en comprend désormais cinquante-sept, répartis sous quatre titres.

Il a pour objet de **renforcer les moyens mis à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre le phénomène de marginalisation de certaines catégories de populations, à commencer par celles vivant dans des zones urbaines dites « sensibles ».**

A cette fin, le présent projet de loi s'ordonne, selon les termes mêmes de son exposé des motifs, autour de quatre axes principaux :

- la réduction des inégalités sociales et territoriales, par la mise en œuvre de programmes d'action de l'Etat dans le cadre des zones urbaines sensibles ;

- la rénovation de l'habitat et du cadre de vie des quartiers faisant déjà l'objet de mesures au titre de la politique de la ville, grâce à la réalisation d'un programme national de rénovation urbaine et au renforcement des moyens d'intervention publique à l'égard des immeubles présentant des risques pour la sécurité de leurs occupants ;

- le soutien du développement économique et du développement de l'emploi dans les zones franches urbaines par l'extension du champ d'application des mesures actuellement prévues par la législation ;

- le renforcement de la lutte contre la marginalisation des ménages surendettés en leur permettant de bénéficier, sous certaines conditions, de l'effacement de leurs dettes non professionnelles.

Renvoyé, pour son examen au fond, à la commission des Affaires économiques, le présent projet de loi appelle, pour certaines de ses dispositions, **un avis de votre commission des Lois**, la commission des Affaires sociales et la commission des Finances se saisissant également pour avis de ce texte.

Comme elle l'avait fait dans le cadre de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain, votre commission s'est saisie des dispositions concernant les immeubles collectifs et les copropriétés figurant au chapitre IV du titre premier du projet de loi instaurant divers dispositifs relatifs « *à la sécurité dans les immeubles collectifs à usage d'habitation et aux copropriétés en difficulté* » (articles 15 à 19). En outre, comme lors de l'examen de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, votre commission s'est également saisie des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement des ménages, figurant au titre III du projet de loi instituant notamment une « *procédure de rétablissement personnel* » au profit de particuliers surendettés à la situation financière définitivement obérée, emportant effacement de l'ensemble de leur passif (articles 27A à 28 *quater*).

La commission des Affaires économiques a décidé de s'en remettre à l'analyse et à l'appréciation de votre commission des Lois pour les articles 16 (pouvoirs de l'administrateur provisoire de copropriété), 18 (cession ou concession d'immeubles expropriés pour cause d'utilité publique à la suite d'une déclaration d'un état de carence), 19 (octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle à certains syndicats de copropriétaires), ainsi que sur le titre III (procédure de rétablissement personnel).

I. LE PROJET DE LOI : UN ENSEMBLE DE MESURES DESTINÉES À LUTTER CONTRE LA MARGINALISATION D'UNE PARTIE DE LA POPULATION

A. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU TRAIN DE MESURES DESTINÉES À RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA MARGINALISATION

La marginalisation de certaines catégories de populations résulte de deux causes distinctes mais intrinsèquement liées : les conditions de logement et d'habitation ainsi que la situation de détresse financière de certains particuliers, confrontés au phénomène du surendettement.

1. La nécessité de renforcer les moyens de l'intervention publique en matière d'habitat

Notre législation comporte d'ores et déjà un certain nombre de dispositifs visant à assurer la sécurité des immeubles et permettant l'intervention des pouvoirs publics dans le but de restaurer les conditions d'habitat des occupants d'immeubles dégradés. Ces dispositifs apparaissent cependant insuffisants pour assurer les conditions d'un habitat et d'un cadre de vie décent dans certains immeubles bâtis.

Depuis longtemps, le code de la construction et de l'habitation prévoit un mécanisme permettant au maire de prendre les mesures qui s'imposent afin de **préserver la sécurité publique lorsque cette dernière est menacée par des édifices menaçant ruine**¹.

Le code de la santé publique comprend également un dispositif permettant **l'intervention publique à l'égard des immeubles présentant un caractère insalubre**. Il se traduit notamment par la possibilité pour le préfet de prendre, à l'issue d'une procédure spécifique, les mesures appropriées pour remédier à l'insalubrité des immeubles².

Plus récemment, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a renforcé ces deux dispositifs traditionnels par l'insertion d'un article L. 123-3 dans le code de la construction et de l'habitation donnant compétence au maire pour enjoindre à l'exploitant d'un immeuble recevant du public à usage partiel ou total d'hébergement, de prendre des **mesures de sauvegarde, afin de faire cesser une situation d'insécurité** et, le cas échéant, pour procéder d'office aux travaux nécessaires pour remédier à la situation d'insécurité manifeste découlant de l'état de cet immeuble.

Toutefois, ces dispositifs ne permettent pas toujours d'assurer pleinement l'intervention des pouvoirs publics lorsque la condition des équipements communs au sein d'immeubles collectifs à usage d'habitation est telle que ses occupants peuvent craindre pour leur sécurité.

Or, une intervention est souvent indispensable et urgente pour certains immeubles « dégradés ».

Cette situation est particulièrement flagrante pour les immeubles collectifs à usage d'habitation soumis au régime de la copropriété, défini par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

¹ Voir les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

² Voir les articles L. 1331-28 et 1331-28-1 du code de la santé publique.

On dénombrait en effet près de 6.197.000 logements en copropriété et en immeubles collectifs en 1996. Ainsi, un rapport du Conseil économique et social de septembre 2002 soulignait le nombre croissant des copropriétés en difficultés et formulait certaines propositions afin de les sortir de leur situation.¹

Ce rapport constatait notamment l'existence de copropriétés dites « dégradées », qui présentent « *un état de gravité dans lequel la vie quotidienne est tout à fait affectée, confinant parfois au drame* »². Une enquête nationale sur le logement, conduite par l'INSEE, relevait en 1996 que 6 % des copropriétés devaient faire face à des impayés de charges nombreux et importants et que pour 7,5 % d'entre elles, les prestations correspondant au fonctionnement courant ne pouvaient plus être assurées. De même, dans 6,5 % des copropriétés, les prestations essentielles pouvaient être assurées mais aucun travail d'entretien ne pouvait être effectué, faute de ressources suffisantes.

2. L'inadaptation du dispositif actuel de lutte contre le surendettement des particuliers

En quelques années, la physionomie du surendettement des particuliers a changé. Bien que le dispositif d'effacement des dettes, après moratoire, mis en place en 1998, n'ait pas encore produit son plein effet, le dispositif actuel de traitement des situations de surendettement se révèle encore insuffisant pour les cas les plus obérés.

Le surendettement touche aujourd'hui un nombre grandissant de ménages. Ainsi, selon l'étude d'impact fournie par le ministère de la ville, depuis la mise en place d'un traitement de lutte contre le surendettement, par la loi « Neiertz » du 31 décembre 1989,³ environ 1.100.000 familles ont vu leur dossier examiné par les commissions de surendettement, 140.000 familles supplémentaires entrant chaque année dans le dispositif actuel.

Dès 1997, dans le rapport du groupe de travail commun de votre commission des Lois et de votre commission des Finances sur le surendettement, rédigé par votre rapporteur pour avis et notre excellent collègue Paul Loridant, le changement de nature du surendettement avait été souligné⁴.

¹ « Copropriétés en difficulté », rapport présenté par Mme Dominique Rastoll au nom de la section du cadre de vie du Conseil économique et social, adopté le 24 septembre 2002.

² *Ibid.*, p. II-15.

³ Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention des situations de surendettement des particuliers et des familles.

⁴ « Surendettement : prévenir et guérir », rapport du groupe de travail commun sur le surendettement de la commission des Lois et de la commission des Finances, présenté par MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant, octobre 1997.

La mutation du visage du surendettement, d'un surendettement « actif » caractérisé par un abus de crédit, vers un surendettement « passif » résultant d'un événement extérieur -parfois qualifié d'« accident de la vie », tel qu'une perte d'emploi, un divorce, un accident ou un décès-, s'est renforcée.

Ces événements extérieurs peuvent être à l'origine de situations financières particulièrement dramatiques pour certains particuliers. Leur situation financière peut être à ce point obérée qu'aucune possibilité n'existe pour eux de pouvoir faire face, dans un délai raisonnable, à leurs dettes. De semblables situations n'ont, dans un premier temps, pas été prises en compte par la législation sur le surendettement.

La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, tout en créant un fichier recensant les incidents de paiement (FICP), avait institué une procédure collective tendant à traiter globalement la situation de surendettement des débiteurs. Cette procédure, administrative dans un premier temps, au stade de la recherche d'une solution amiable, devenait judiciaire dans un second temps, le juge pouvant imposer aux créanciers ainsi qu'au débiteur un plan de redressement comprenant notamment la possibilité de rééchelonner les dettes pour en permettre le remboursement.

Les limites du dispositif imaginé en 1989, à commencer par l'engorgement des juridictions chargées d'établir les plans de redressement, ont conduit le législateur à modifier le dispositif initial. La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à la procédure civile, pénale et administrative a, en conséquence, scindé la procédure de surendettement en trois étapes, les commissions de surendettement jouant désormais un rôle central :

- une phase amiable, au cours de laquelle un plan de réaménagement des dettes du débiteur est établi par la commission, en accord avec les créanciers ;

- en cas d'échec du plan, une deuxième phase au cours de laquelle la commission formule des recommandations en vue de l'apurement du passif du débiteur ;

- une phase de contrôle juridictionnel, devant le juge de l'exécution, sur les décisions de la commission, le juge pouvant par ailleurs homologuer le plan de redressement ou rendre les recommandations formulées par la commission obligatoires.

Le dispositif imaginé visait donc uniquement à assurer le règlement des créanciers, le cas échéant, sur la base d'un échéancier établi sur une durée relativement longue. Il ne prenait cependant pas en compte les hypothèses dans lesquelles le débiteur n'a aucune faculté de remboursement, et pour lesquelles le recours à un échéancier est tout bonnement inutile.

Le législateur est, en conséquence, une nouvelle fois intervenu en 1998. Outre la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière, le législateur a adopté la **loi n° 98-657 du 28 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**.

Ce dernier texte traduit, pour la première fois, la réelle prise en compte de la situation des débiteurs dont la situation financière est définitivement obérée.

S'inspirant directement des préconisations du rapport d'information du Sénat relatif au surendettement¹, la loi susvisée a en effet introduit la faculté pour la commission de surendettement qui constate l'insolvabilité du débiteur, caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures de recommandations visant à en rééchelonner le paiement, de recommander la suspension de l'exigibilité de créances autres qu'alimentaires ou fiscales pour une durée maximum de trois ans. Lorsqu'à l'issue de ce moratoire, le débiteur reste insolvable, la commission peut recommander, par avis spécial et motivé, l'effacement total ou partiel des créances autres qu'alimentaires ou fiscales, aucun nouvel effacement ne pouvant cependant intervenir dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles ayant donné lieu à effacement².

Les commissions de surendettement ont d'ores et déjà commencé à recommander la suspension de l'exigibilité des créances dans les hypothèses où il était manifeste que le débiteur ne pouvait faire face à son passif exigible ou à échoir, faute de ressources ou de biens saisissables. En revanche, l'effacement de créances, en application du dispositif ainsi décrit, n'a encore été que rarement prononcé. **L'efficacité de ce dispositif n'a, en conséquence, pas encore été démontrée ou, au contraire, infirmée par la pratique.**

Le Gouvernement a néanmoins, à l'occasion du présent projet de loi, souhaité introduire un autre mécanisme d'effacement des créances du débiteur qui coexisterait avec la procédure susmentionnée.

¹ *Op. cit.*, page 79.

² Article L. 331-7-1 du code de la consommation.

B. LES APPORTS INCONTESTABLES DU PRÉSENT PROJET DE LOI À LA LUTTE CONTRE LA MARGINALISATION

1. Le renforcement des dispositifs intéressant les immeubles collectifs à usage d'habitation et les copropriétés dégradés

En premier lieu, le présent projet de loi propose **deux dispositifs visant à suppléer la carence des propriétaires ou des personnes chargées de la gestion d'immeubles collectifs à usage d'habitation dégradés** :

- d'une part, l'intervention de l'autorité publique, en vue de prescrire les mesures destinées à prévenir ou à éliminer les risques graves que la dégradation des équipements collectifs de ces immeubles peut entraîner pour la sécurité de leurs occupants (**article 15**) ;

- d'autre part, la faculté pour l'autorité de publique de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique d'immeubles pour lesquels la carence de la personne chargée de leur gestion a été constatée par la voie juridictionnelle (**article 17**). Cette possibilité est complétée par une modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, afin de permettre la cession ou la concession des immeubles expropriés à la suite de la procédure susvisée (**article 18**).

En second lieu, **le présent projet de loi améliore la législation relative au régime de la copropriété** :

- en prévoyant que l'administrateur provisoire de copropriété – qui peut être nommé lorsque l'équilibre financier du syndicat de copropriétaires est gravement compromis ou lorsque le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble – peut se faire assister par un tiers dans le cadre de l'accomplissement de sa mission (**article 16**) ;

- en offrant expressément le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux copropriétés en difficulté qui font l'objet de plans de sauvegarde ou d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (**article 19**).

Le souci de lutter contre les exclusions résultant des situations durables de surendettement des particuliers a également conduit le Gouvernement à prévoir une nouvelle procédure complétant le dispositif actuel de traitement du surendettement.

2. L'amélioration du dispositif actuel de traitement des situations de surendettement

Afin d'adapter les dispositions actuelles du code de la consommation à l'évolution du surendettement, le projet de loi modifie certains aspects ponctuels de la procédure définie aux articles L. 331-1 et suivants du code de la consommation et crée une procédure nouvelle dite de « rétablissement personnel ».

a) Des modifications ponctuelles de la procédure de traitement des situations de surendettement

Sur divers aspects, le présent projet de loi modifie le dispositif actuel de traitement des situations de surendettement.

Afin de renforcer les compétences juridiques et sociales des commissions de surendettement, le Gouvernement a d'abord souhaité rendre obligatoire la participation d'un juriste et d'une personne qualifiée en économie sociale et familiale (**article 27-II**).

Le présent projet de loi prévoit, par ailleurs, de revoir les modalités du calcul des facultés de remboursements du débiteur surendetté, afin que ne soient désormais plus prises en compte les prestations insaisissables (**article 27-III**).

Il fixe, en outre, un délai maximum d'instruction du dossier par la commission de surendettement d'une durée de cinq mois et interdit aux créancier du débiteur de percevoir des frais ou commissions en cas de rejet d'un avis de prélèvement, lorsque le dossier du débiteur a été déclaré recevable par la commission (**article 27-IV**).

Le projet de loi tend, par ailleurs, à limiter la durée du plan de redressement amiable à huit ans, sous réserve de son renouvellement pour deux années supplémentaires (**article 27-VII**).

Il vise enfin, et surtout, à permettre l'effacement des dettes du débiteur ayant une nature fiscale, parafiscale, ainsi que les dettes contractées envers les organismes de sécurité sociale (**article 27-VIII et 27-IX**).

b) La création d'une procédure de « rétablissement personnel »

L'un des aspects majeurs du présent projet de loi est la mise en place d'une procédure de « rétablissement personnel », applicable aux particuliers surendettés dont la situation financière est totalement obérée et pour lesquels il serait vain de recourir au dispositif actuel de traitement des situations de surendettement.

Cette procédure s'inspire du régime de « faillite civile » organisé par les articles 22 à 24 de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, aujourd'hui codifiés aux articles L. 628-1 à L. 628-3 du code de commerce.

Le bénéfice de la faillite civile est ouvert aux débiteurs, domiciliés dans l'un des trois départements susvisés qui ne sont ni commerçants, ni artisans, ni agriculteurs lorsque leur insolvabilité notoire est constatée, sans condition de bonne foi. Cette procédure permet, par application des règles définies aux articles L. 621-33 et suivants du code de commerce, de mettre en œuvre une procédure collective devant le tribunal de grande instance.

Le jugement prononçant l'ouverture de la procédure a pour effet de suspendre les poursuites individuelles et les procédures civiles d'exécution jusqu'au jugement clôturant la procédure, d'obliger les créanciers à déclarer leurs créances à un mandataire, et d'interdire au débiteur de payer les dettes antérieures, à l'exception des dettes courantes. L'issue de la procédure consiste soit dans le redressement judiciaire, si un plan d'apurement des dettes peut être établi, soit dans la liquidation judiciaire qui emporte effacement des dettes du débiteur.

Dans le cadre du rapport du groupe de travail commun sur le surendettement de votre commission des Lois et de votre commission des Finances, votre rapporteur avait, en 1997, écarté l'application pure et simple du régime de la faillite civile à l'ensemble du territoire français, compte tenu des inconvénients qu'elle présentait en termes de déresponsabilisation des débiteurs et de fraude¹.

Force est cependant de constater que le nouveau visage du surendettement rend aujourd'hui indispensable le recours à une procédure permettant d'offrir un « nouveau départ » aux particuliers dans l'impossibilité de faire face, dans un délai raisonnable, à leur passif en raison d'un accident de la vie.

Votre commission constate d'ailleurs que la procédure proposée par le présent projet de loi présente des avantages notables par rapport à la procédure de faillite civile : la bonne foi du débiteur est une condition d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel ; cette dernière ne concerne que les dettes non professionnelles du débiteur ; en outre, cette nouvelle procédure ne fait pas disparaître le rôle des commissions de surendettement qui demeure central.

¹ « Surendettement : prévenir et guérir », *op. cit.*, pages 65 à 68.

Rappelons également qu'en se dotant d'une procédure offrant aux particuliers la possibilité de voir leurs dettes effacées, **le présent projet de loi introduit en droit français une procédure présentant des similitudes avec des mécanismes prévus par les législations de plusieurs Etats étrangers.**

Aux **Etats-Unis d'Amérique**, la **loi fédérale sur la faillite**¹, assimilant les particuliers à des entrepreneurs, permet ainsi d'offrir à certains surendettés la possibilité d'un « nouveau départ » (*fresh start*). Le débiteur est notamment fondé, au titre de la procédure de liquidation prévue par le code, à réclamer auprès du juge l'apurement de ses dettes, en échange de l'abandon de ses biens dont la vente assure le désintéressement des créanciers². Certains biens constituant l'actif ne peuvent néanmoins pas être réalisés dans le cadre de cette procédure.

Au **Royaume-Uni**, la loi sur la faillite de 1986³ permet aux personnes physiques, commerçants ou non, de voir leurs dettes effacées à l'issue d'une procédure au cours de laquelle, après jugement déclaratif de faillite, un syndic réalise la masse de la faillite et la distribue aux créanciers, certains biens du débiteur ne pouvant cependant être liquidés.

Au **Danemark**, la loi sur la faillite, adoptée en 1984, offre aux débiteurs surendettés non commerçants la possibilité de voir leurs dettes effacées au terme du plan de redressement et ce, de façon inconditionnelle, cet effacement ne dépendant pas, en principe, du respect par le débiteur des obligations du plan.

La nouvelle procédure mise en place par le projet de loi se caractérise cependant par une grande complexité, tant en elle-même que dans son articulation avec la procédure existante de traitement des situations de surendettement, comme en témoigne le schéma établi page suivante.

Ainsi, aux termes du **V de l'article 27** du présent projet de loi, la nouvelle procédure ne serait ouverte, devant le juge d'instance, que si la bonne foi et la situation irrémédiablement compromise du débiteur sont constatées.

Le juge ne pourrait ouvrir la procédure de rétablissement personnel qu'après avoir été saisi en ce sens par une commission de surendettement ou, le cas échéant, par le débiteur lui-même si celle-ci n'a pas instruit son dossier dans un délai de cinq mois, voire par le juge de l'exécution, saisi d'une contestation de la décision de la commission refusant de transmettre le dossier du débiteur au juge d'instance.

¹ *US Bankruptcy Act (1978).*

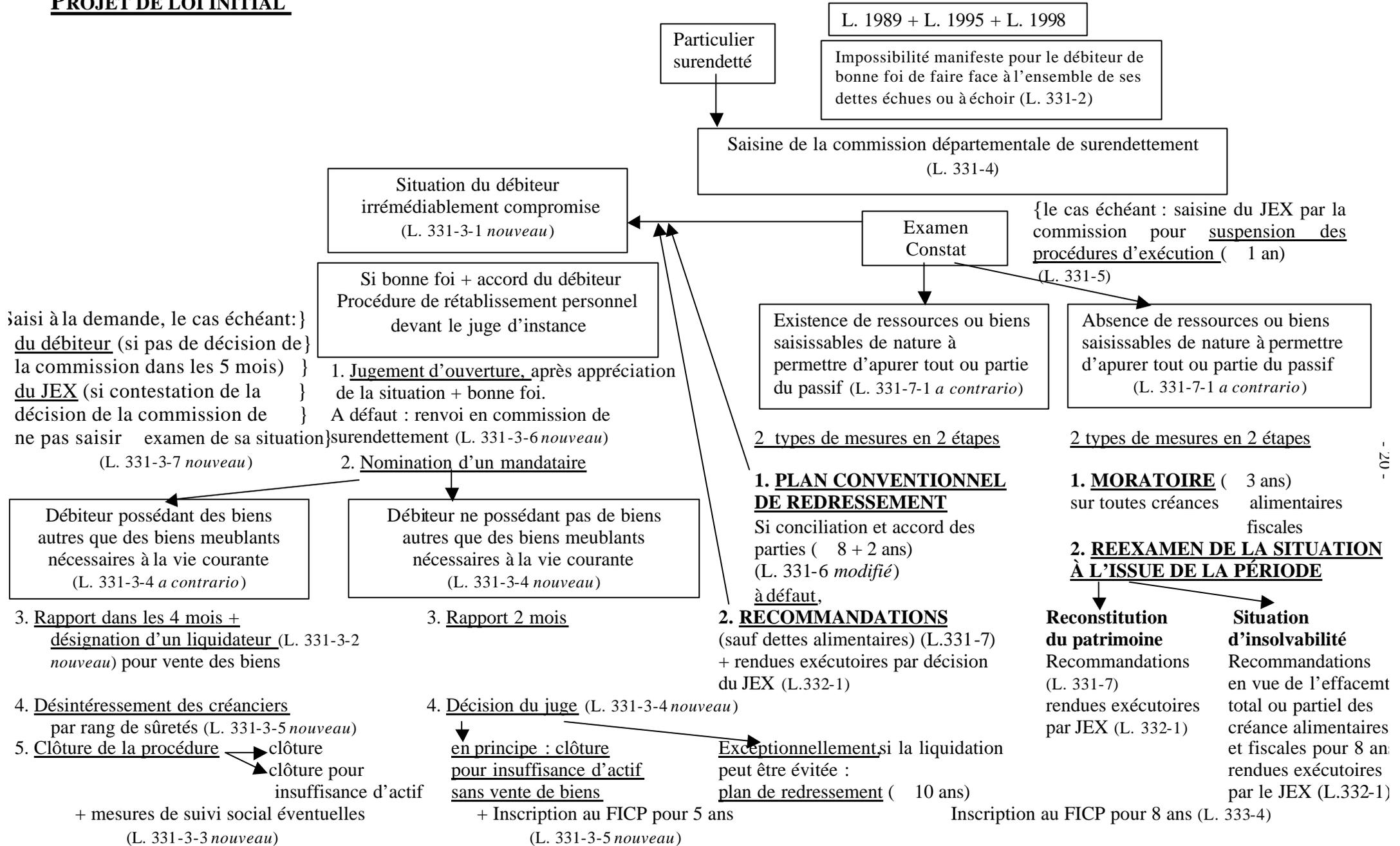
² *Ibid., chapitre 7 : « liquidation bankruptcy ».*

³ *Insolvency Act (1986).*

Une fois la procédure ouverte, le juge nommerait un mandataire chargé de recenser les créanciers et de dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur. A compter de cette désignation, le débiteur ne pourrait plus aliéner ses biens sans l'accord du mandataire. Le juge pourrait également faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.

Lorsque le débiteur possède des biens permettant d'apurer une partie de son passif, le juge, après le dépôt du rapport du mandataire, désignerait un liquidateur chargé de vendre les biens du débiteur afin de désintéresser les créanciers. Enfin, il prononcerait soit la clôture de la procédure, lorsque le passif est entièrement apuré, soit la clôture pour insuffisance d'actif, si tous les créanciers n'ont pu être désintéressés.

PROJET DE LOI INITIAL



Lorsque le débiteur ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante ou des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité, le juge prononcerait, sans désigner de liquidateur et faute d'actif réalisable, la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif. Toutefois, il pourrait, de manière exceptionnelle établir un plan de redressement si la liquidation peut être évitée.

Dans tous les cas, le juge pourrait ordonner des mesures de suivi social et le débiteur ferait l'objet d'une inscription au fichier des incidents de paiements (FICP) pour une durée de cinq ans.

Outre sa complexité, la procédure retenue par le texte initial du projet de loi comporte un certain nombre de contradictions.

La compétence du juge d'instance pour connaître de cette procédure en est la première illustration, alors que le juge « naturel » du surendettement est, depuis 1998, le juge de l'exécution.

Les possibilités de va-et-vient, à plusieurs stades de la procédure, entre la procédure de rétablissement et la procédure de traitement du surendettement « classique » en est une autre, de même que la multiplication des stades auxquels la condition de bonne foi et l'existence d'une situation irrémédiablement compromise sont examinées.

En première lecture, l'Assemblée nationale a cependant apporté des modifications substantielles au dispositif, modifications qui vont dans le sens d'une amélioration sensible des procédures instituées par le projet de loi.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

A. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS D'AIDE AUX IMMEUBLES COLLECTIFS À USAGE D'HABITATION ET AUX COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté certaines améliorations rédactionnelles aux articles 15 à 19 du présent projet de loi.

Elle a par ailleurs précisé les conditions de mise en œuvre de la procédure de déclaration de carence définie à l'article 17 du projet de loi afin que la carence de l'organe de gestion d'un immeuble collectif à usage d'habitation se caractérise par le niveau d'endettement de ses propriétaires.

En outre, l'Assemblée nationale a entendu limiter le bénéfice de l'aide juridictionnelle, offert par l'article 19 du projet de loi aux syndicats de copropriétaires des immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ainsi que d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, aux seuls immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, ainsi qu'à ceux mis sous administration provisoire.

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 19 afin de permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) d'agir comme prestataire de services, afin de réaliser des travaux immobiliers dans les copropriétés en difficulté.

B. UN DÉBUT DE MISE EN COHÉRENCE DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL AVEC LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

L'Assemblée nationale, en particulier à l'initiative de sa commission des Lois, a commencé à opérer une mise en cohérence du dispositif relatif à la procédure de rétablissement personnel par rapport à la procédure existante de traitement du surendettement sans pour autant aller au bout de la démarche.

Outre une clarification de la présentation de l'ensemble de ces dispositions au sein du code de la consommation, les principales modifications qu'elle a apportées sont les suivantes :

- elle a **transféré la compétence pour connaître des contestations liées à la procédure de rétablissement personnel du juge d'instance au juge de l'exécution**. Votre commission des Lois souscrit pleinement à cette modification qui permet une unification de la compétence en matière de contentieux du surendettement ;

- conformément à la règle généralement retenue en matière juridique et dans la logique du dispositif qui requiert l'adhésion du débiteur pour l'engagement de la procédure de rétablissement personnel, elle a conféré au **silence du débiteur** convoqué par la commission de surendettement la valeur d'un **refus** et non d'un acquiescement à la demande d'ouverture de la procédure ;

- elle a prévu **l'automatisme de la suspension des procédures d'exécution** résultant de l'intervention du jugement d'ouverture ;

- elle a rendu **facultative la désignation d'un mandataire** pour éviter de renchérir la procédure et d'allonger les délais lorsqu'il n'y a pas d'actif réalisable ;

- tirant les conséquences du caractère global de l'effacement du passif résultant du jugement de clôture, elle a organisé une **procédure de recensement exhaustif des créances** comme en matière de procédure collective ;

- elle a introduit plusieurs **mesures de nature à préserver la propriété immobilière du débiteur lorsqu'il s'agit de sa résidence principale** : en cas de vente, une procédure particulière permet au juge d'interrompre la réalisation de la vente ; il peut être dérogé au plafond de dix ans fixé pour la durée des plans conventionnel concernant le remboursement de prêts liés à l'acquisition de la résidence principale ;

- elle a renforcé le dispositif d'accompagnement et de suivi social du débiteur en créant auprès de chaque commission une cellule de prévention ;

- afin de moraliser la procédure de rétablissement personnel, elle a porté de cinq à huit ans la durée d'inscription au fichier des incidents de paiement des personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel et elle a limité à une fois la possibilité d'en bénéficier ;

- pour préserver une gradation plus nette entre les mesures ultimes susceptibles d'être prises par la commission de surendettement (moratoire, effacement) et l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, elle a affiné la définition des critères d'éligibilité et a réduit de trois ans à dix-huit mois la durée maximale admise pour un moratoire ;

- elle a réintégré les prestations insaisissables dans l'assiette de calcul des sommes affectées au remboursement et prévu une majoration forfaitaire du reste à vivre incompressible en fonction du nombre de personnes à charge ;

- s'inspirant de la faillite civile, elle a enfin exclu de toute possibilité de rééchelonnement, de remise ou d'effacement les amendes pénales et les dommages-intérêts prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale.

C. UNE RÉPONSE AUX GRIEFS ADRESSÉS À LA PROCÉDURE DE FAILLITE CIVILE APPLICABLE EN ALSACE-MOSELLE

Par l'insertion des articles 27 *bis* à 27 *septies*, l'Assemblée nationale a introduit une série d'améliorations tendant à moraliser la procédure de faillite civile spécifique à l'Alsace-Moselle et à répondre aux griefs qui lui étaient adressés. Ces améliorations sont les suivantes :

- l'introduction de la bonne foi dans les critères de recevabilité d'une demande d'ouverture d'une procédure de faillite civile et la possibilité pour le juge d'ordonner l'établissement d'un bilan de la situation économique et sociale du débiteur ;

- l'inventaire des biens constituant l'actif du débiteur et la vérifications des créances sont rendus facultatifs pour certains dossiers afin de réduire le coût de la procédure ;

- l'instauration de la possibilité pour le juge, lors de la clôture des opérations de liquidation judiciaire, d'imposer au débiteur une contribution destinée à l'apurement du passif lorsque celui-ci dispose de ressources suffisantes. Le défaut de paiement de cette contribution est sanctionné par le recouvrement pour les créanciers de leur droit de poursuite à l'encontre du débiteur ;

- le remplacement de l'inscription du jugement de liquidation au casier judiciaire des personnes physiques par une inscription au fichier des incidents de paiement comme en matière de procédure de traitement du surendettement ou de procédure de rétablissement personnel.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ASSURER LA COHÉRENCE DES NOUVELLES PROCÉDURES INTRODUITES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

A. NE PAS SURCHARGER INUTILEMENT LES DISPOSITIFS VISANT À LUTTER CONTRE LES IMMEUBLES D'HABITATION DÉGRADÉS

Sur les articles 15 à 19 du projet de loi, votre commission des Lois vous soumet huit amendements tendant pour l'essentiel à :

- redéfinir le cadre juridique de l'intervention publique à l'égard d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation dotés d'équipements communs défectueux (**article 15**) ;

- conférer au tribunal de grande instance un pouvoir de contrôle sur l'identité du tiers susceptible d'assister, à sa demande, un administrateur provisoire de copropriété (**article 16**) ;

- prévoir que l'expert commis dans le cadre de la procédure de déclaration de carence d'un immeuble collectif à usage d'habitation a également pour mission de constater le grave déséquilibre financier de la société gestionnaire de l'immeuble (**article 17**) ;

- simplifier le rôle et l'intervention du juge dans le cadre de la procédure de déclaration de carence (**article 17**) ;

- soumettre le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une administration provisoire à des conditions de ressources identiques à celles exigées pour les personnes morales à but non lucratif (**article 19**).

B. FAIRE DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL UNE PROCÉDURE SUBSIDIAIRE RÉSERVÉE AUX SITUATIONS LES PLUS DÉSESPÉRÉES

Sur le titre III du projet de loi comprenant les articles 27 A à 28 *quater* dont l'examen lui a été délégué, votre commission des Lois vous soumet trente-quatre amendements tendant à mettre en cohérence la procédure de traitement du surendettement et la **procédure de rétablissement personnel**, en réservant la seconde aux **cas les plus désespérés**, et s'attachant à éviter sa banalisation. Cette mise en cohérence commande également une **clarification des rôles respectifs de la commission et du juge** dont les missions ne doivent pas être redondantes et un enchaînement linéaire des procédures pour une meilleure efficacité.

1. Faire sortir certains surendettés de l'impasse, sans créer d'effet d'aubaine

Votre commission des Lois s'est attachée à définir un **critère d'ouverture qui permette de circonscrire les cas d'éligibilité à la procédure de rétablissement personnel de façon à ce que des personnes disposant de ressources substantielles ne puissent y accéder qu'après avoir contribué à l'apurement de leur passif**. Elle a ainsi estimé que le critère retenu devait respecter le pouvoir d'appréciation du juge.

Le critère d'éligibilité à la procédure de rétablissement personnel proposé garantirait un tri efficace des dossiers en amont, en cantonnant l'effet d'aubaine que peut susciter une telle réforme. Il rendrait inutile le « filet de sécurité » introduit par l'Assemblée nationale consistant à n'offrir le bénéfice d'un effacement de l'ensemble du passif qu'une seule fois à une même personne. Pareille limite est d'ailleurs contradictoire avec l'objectif de la réforme qui est de donner une chance de nouveau départ aux personnes menacées d'exclusion, car certaines personnes peuvent se trouver dans cette situation à plusieurs reprises au cours de leur existence du fait d'accidents de la vie. En outre, la mise en œuvre d'une telle limite se heurte à l'impossibilité de savoir si une personne a déjà bénéficié de la procédure, l'inscription au fichier des incidents de paiement étant limitée dans le temps.

2. Faire de la commission de surendettement une étape obligatoire et un filtre dans la procédure de traitement des situations de surendettement

Votre commission des Lois s'est attachée à renforcer le rôle de **filtre** exercé par les **commissions** de surendettement :

- **en évitant de surcharger sa composition** par l'adjonction de personnes dont la contribution serait plus utile aux secrétariats des commissions chargés de l'instruction des dossiers qu'au sein de l'instance délibérante ;

- **en améliorant l'expertise du volet social des dossiers** grâce à l'association d'une personnalité justifiant d'une expérience en matière d'économie sociale et familiale à la phase d'instruction, tout en prévoyant sa présence aux réunions de la commission pour un éclairage individualisé de la situation du débiteur.

Elle a également modifié le dispositif de façon à ce que la **commission** soit un **passage obligé** pour les débiteurs, à charge pour la commission d'instruire le dossier et d'évaluer la situation pour apprécier son caractère éligible ou non à la procédure de rétablissement personnel :

- **en supprimant la possibilité pour le débiteur de saisir directement le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure**, que ce soit à l'issue du délai de six mois imparti à la commission pour procéder à l'instruction et décider de l'orientation du dossier ou, à tout moment, à l'occasion d'un recours porté devant le juge de l'exécution. En revanche, votre commission prévoit la possibilité pour le débiteur de contester devant le juge de l'exécution le refus de la commission, à l'issue de l'instruction, de saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ;

- en prévoyant qu'en cas de retour à meilleure fortune en cours de procédure devant le juge, celui-ci renvoie le dossier à la commission.

3. Clarifier les rôles respectifs de la commission de surendettement et du juge dans la procédure et le déroulement de la procédure de rétablissement personnel

Votre commission des Lois estime que, dans un dispositif dont il est dit qu'il « s'inspire » de la faillite civile sans pour autant en être la transposition, les rôles respectifs de la commission de surendettement et du juge ne doivent pas être redondants. Il y a donc lieu :

- de **laisser à la seule commission le soin de concilier les parties et d'établir des plans de redressement**, cette mission supposant que le débiteur

ne se trouve pas dans une situation irrémédiablement compromise dont le traitement est réservé au seul juge. La possibilité d'élaborer des plans de redressement ne doit donc pas être conférée au juge, sauf à faire basculer le dispositif dans la logique de la faillite civile ;

- de faire du **juge** la **seule autorité susceptible de procéder à l'effacement total** des dettes du débiteur : il est ainsi proposé que la commission de surendettement, à l'issue d'un moratoire, ne puisse désormais recommander qu'un effacement partiel, l'effacement total relevant de la procédure de rétablissement personnel. Votre commission estime en outre que la durée maximale d'un moratoire doit rester fixée à trois ans, dix-huit mois correspondant à une durée trop courte pour que la situation connaisse une véritable amélioration.

* *

*

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IER POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

CHAPITRE IV DISPOSITIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ DANS LES IMMEUBLES COLLECTIFS À USAGE D'HABITATION ET AUX COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Article 15

(art. L. 129-1 à L. 129-6 nouveaux
du code de la construction et de l'habitation)

Sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation

Cet article tend à introduire un chapitre IX, intitulé « Sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation », dans le titre II du livre premier du code de la construction et de l'habitation.

Ce nouveau chapitre comprendrait six articles, numérotés L. 129-1 à L. 129-6.

I. Le nouveau dispositif prévu par le présent projet de loi

Le régime institué par le présent article ne revêtirait qu'un **champ d'application réduit, puisqu'il ne concernerait que les immeubles collectifs à usage d'habitation.**

Il ne serait donc pas applicable aux immeubles à usage d'habitation qui ne serviraient qu'à un occupant unique, de même qu'aux immeubles collectifs à usage professionnel de bureaux ou de commerces. En revanche, les dispositions concerneraient indistinctement tous les immeubles susmentionnés, qu'ils soient une copropriété ou la propriété d'une seule personne. En pratique, néanmoins, **ce système devrait essentiellement concerner les immeubles en copropriété.**

Outre sept amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a, en première lecture, opportunément adopté un amendement présenté par le rapporteur de la commission des Affaires économiques, tendant à préciser que le **présent dispositif s'applique aux immeubles à usage « principal » d'habitation**. En effet, dans sa rédaction initiale, le projet de loi pouvait sembler ne concerner que les immeubles collectifs à usage exclusif d'habitation. Auraient ainsi été exclus du dispositif les immeubles comportant à la fois des locaux d'habitation et, accessoirement, des locaux professionnels ou commerciaux. Cette exclusion n'apparaissait pas justifiée et aurait conduit à interdire à un nombre en définitive important d'immeubles de bénéficier des dispositions du présent article.

Article L. 129-1 nouveau

**Arrêté prescrivant la remise en état
ou le remplacement d'équipements communs**

Le texte proposé par l'article 15 du présent projet de loi pour insérer un article L. 129-1 dans le code de la construction et de l'habitation accorde au maire – sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 129-5 nouveau dudit code – la **possibilité de prescrire par arrêté la remise en état ou le remplacement d'équipements communs d'un immeuble collectif à usage d'habitation**.

Le régime qu'il prévoit présente de fortes similitudes avec celui retenu par la législation sur les édifices menaçant ruine et insalubres.

1. Les conditions du prononcé de l'arrêté

Ce dispositif ne concernerait que les « équipements communs » de l'immeuble.

La formulation employée par le projet de loi est déjà présente dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis¹.

Cette expression est également utilisée par l'article 1^{er} du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi précitée du 10 juillet 1965 qui prévoit que le règlement de copropriété comporte un état qui « *définit les différentes catégories de charges et distingue celles afférentes à la conservation, à l'entretien et à l'administration de l'immeuble, celles relatives au fonctionnement et à l'entretien de chacun des éléments d'équipement communs et celles entraînées par chaque service collectif* ».

¹ Voir l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi ainsi que ses articles 10 et 14-1 qui énoncent la répartition des charges et dépenses concernant les équipements communs de l'immeuble en copropriété.

La notion d'« équipements communs » n'est pas équivalente à celle de partie commune. Elle **permet d'appréhender certaines installations telles que les installations de distribution d'eau et de chauffage collectif, l'électricité ou certains dispositifs de sécurité**, tels que ceux visant à lutter contre les incendies.

Pour que le maire puisse prendre l'arrêté prévu par le présent article, **trois conditions cumulatives** doivent être satisfaites :

- la **carence du ou des propriétaires** : le ou les propriétaires doivent avoir manqué d'entretenir les équipements communs ;

- cette carence doit avoir entraîné un **fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de ces équipements** ;

- **des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des conditions d'habitation gravement compromises** doivent résulter de ce fonctionnement défectueux ou de ce défaut d'entretien.

La dernière condition exigée par cet article est donc plus large que celle imposée par l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation qui exige, pour que le maire puisse agir, que le bâtiment concerné menace ruine et compromette, par son effondrement, la sécurité ou n'offre pas les garanties nécessaires au maintien de la sécurité publique.

Toutefois, **le caractère particulièrement vague de cette condition n'est pas sans susciter certaines difficultés.**

La notion de risque sérieux pour la sécurité des occupants peut présenter un caractère relativement objectif : on peut penser, par exemple, à une installation électrique à ce point défectueuse qu'elle constitue un danger pour ceux qui s'y raccordent. L'utilisation du terme « sérieux » pourrait cependant générer certains contentieux, dans la mesure où ce mot n'est guère connu du vocabulaire juridique traditionnellement employé par notre législation.

Dans le même ordre d'idées, la notion de « *conditions d'habitation gravement compromises* » s'avère difficile à définir. Au surplus, on peut s'interroger sur la question de savoir si l'existence de conditions d'habitation gravement compromises n'implique pas nécessairement l'existence de risques pour les occupants de l'immeuble à usage d'habitation. Dans ce cas, les deux cas d'ouvertures de la procédure sont particulièrement proches, si ce n'est identiques.

L'intervention du juge sera, en tout état de cause, nécessaire pour déterminer, au cas par cas, si les conditions sont remplies. A cette fin, il importera que l'arrêté municipal soit suffisamment motivé.

L'intervention du juge – qui sera le juge administratif, l'arrêté municipal constituant un acte administratif unilatéral – interviendra de ce fait à deux niveaux : d'une part, au stade de l'expertise de l'immeuble, conformément à l'article L. 129-2 nouveau issu du présent projet de loi ; d'autre part, lors de l'examen de la légalité de l'arrêté, dans le cadre d'un éventuel recours pour excès de pouvoir.

2. Les mesures susceptibles d'être prononcées

Aux termes du présent article, deux types de mesures peuvent être prononcés par le maire : **la remise en état ou le remplacement des équipements concernés.**

On rappellera, à cet égard, que le Conseil d'Etat considère comme illégal un arrêté de péril, pris sur la base de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, qui ne serait pas suffisamment explicite et précis sur la nature des mesures à prendre.¹ Une telle jurisprudence devrait également s'appliquer par analogie au régime institué par l'article L. 129-1 nouveau du même code.

Le maire fixera lui-même, dans l'arrêté, le délai au terme duquel ces travaux devront être exécutés par le ou les propriétaires. Il devra s'agir, en tout état de cause, d'un délai raisonnable, déterminé *in concreto*, en fonction de l'importance des travaux à remplir et des risques encourus par les occupants.

3. La notification de l'arrêté constatant la carence

Il importe d'assurer la publicité de l'arrêté municipal prescrivant la remise en état des équipements communs de l'immeuble à l'égard des propriétaires, dans la mesure où cette obligation est mise à leur charge par ce texte. En effet, cette notification doit s'analyser juridiquement comme une mise en demeure de procéder aux travaux sur l'immeuble exigés par l'arrêté ; elle fait courir le délai fixé par l'arrêté pour l'exécution des travaux.

En conséquence, il est précisé que l'arrêté est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques.

Les modalités de notification varient cependant selon la qualité du propriétaire de l'immeuble en cause. Sur ce point, le dispositif retenu par le présent article est assez proche de celui prévu par les alinéas 2 et 3 de l'article L. 511-1-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que rédigé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

¹ Voir notamment, CE, 18 janvier 1974, *Commune de Boigne-Ville c. Dame Dufour* ; CE, 4 décembre 1995, *Préfet de police de Paris*.

Ainsi, l'alinéa 2 du texte prévu pour l'article L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que, lorsque les mesures prescrites ne portent que sur les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification doit être adressée au syndicat des copropriétaires. De plus, afin que la méconnaissance de l'identité ou de l'adresse du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble ne constitue pas une entrave à l'exercice des travaux imposés par la détérioration de l'immeuble, le dernier alinéa du texte prévoit que la notification est, dans cette hypothèse, valablement effectuée par un double affichage : d'une part, à la mairie de la commune – ou, à Paris, Lyon et Marseille, à la mairie de l'arrondissement où se situe l'immeuble – et, d'autre part, sur la façade de l'immeuble concerné.

En revanche, il convient de relever deux différences avec le dispositif relatif aux édifices menaçant ruine.

D'une part, lorsque l'immeuble est la propriété d'une société civile dont les parts donnent droit ou non à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, la notification est faite au gérant, tel qu'il est désigné au registre du commerce et des sociétés, alors que l'article L. 511-1-1 susvisé impose la notification de l'arrêté aux titulaires de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance des locaux concernés. D'autre part, cette dernière disposition impose la notification de l'arrêté aux occupants de l'immeuble et, le cas échéant, à la personne qui l'exploite, ce que ne prévoit pas le texte proposé pour l'article L. 129-1.

Ces différences peuvent s'expliquer par le fait que les mesures offertes au maire par le présent dispositif ont un caractère moins radical que celles qu'il est autorisé à prendre sur la base de l'article L. 511-1-1. De plus, dans la mesure où les travaux que peut prescrire le maire ne concernent que les équipements communs des immeubles, la notification à chaque copropriétaire n'apparaît pas indispensable.

Article L. 129-2 nouveau

Opération d'expertise

L'article 15 du présent projet de loi insérerait un article L. 129-2 nouveau dans le code de la construction et de l'habitation tendant à **instaurer une opération d'expertise postérieurement à l'adoption de l'arrêté municipal visé à l'article L. 129-1 et à permettre, le cas échéant, l'exécution d'office de travaux.**

Le dispositif retenu est, une fois encore, calqué sur celui figurant à l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

1. La contestation des motifs de l'arrêté ou des mesures prescrites

Le texte proposé pour l'article L. 129-2 offre aux propriétaires d'un immeuble collectif ayant fait l'objet d'un arrêté sur le fondement de l'article L. 129-1 la possibilité d'en contester les motifs ainsi que les mesures prescrites. Dans cette hypothèse, **les propriétaires ont la faculté de demander à ce qu'une expertise contradictoire soit menée, afin de déterminer si les motifs de l'arrêté ou les mesures qui y sont prescrites sont légitimes.**

L'intervention de l'expert désigné par les propriétaires doit se faire, selon le texte, «*au jour fixé par l'arrêté*», ce qui implique que ce dernier devra obligatoirement informer ses destinataires de la possibilité de contester l'arrêté en nommant un technicien. On doit estimer que, conformément à la solution dégagée par la jurisprudence pour l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, le défaut de mention sur ce point entraînera la nullité de l'arrêté.¹

Le deuxième alinéa du texte proposé pour cet article vise néanmoins l'hypothèse dans laquelle aucun expert n'aurait été désigné, alors même que les propriétaires persisteraient à contester l'intervention du maire sur leur bien.

Dans ce cas, il est procédé à une expertise non contradictoire effectuée par le technicien nommé par le maire. Bien que le texte ne le précise pas, il faut comprendre que l'expert examinera alors l'état des équipements pour lesquels l'arrêté a été pris et fera état de ses constatations, le cas échéant, dans un rapport qui pourra être produit en justice par le maire.

2. L'intervention du juge administratif

L'arrêté pris au titre de l'article L. 129-1 susvisé ne revêt un caractère exécutoire qu'après que le juge administratif a statué.

Le juge administratif, statuant contradictoirement, peut en effet être saisi afin d'**ordonner les mesures à réaliser sur l'immeuble et de déterminer le délai dans lequel elles devront être exécutées.** Il peut, en outre, **ordonner l'exécution d'office des mesures qu'il prescrit** si ces dernières n'ont pas été accomplies par le propriétaire dans le délai fixé. Cette exécution d'office intervient aux frais du propriétaire.

Si la juridiction administrative devant laquelle le litige administratif est porté n'est pas précisée par le texte du projet de loi, il faut déduire des règles générales de répartition des compétences juridictionnelles définies par le code de justice administrative, que le tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le bâtiment devra être en principe saisi.

¹ Voir CAA Nancy, 19 mars 1992, Cochard, req. n° 91NC00126.

Article L. 129-3 nouveau
Mesures provisoires

L'état de détérioration de certains immeubles collectifs à usage d'habitation peut justifier le prononcé par le maire de mesures d'urgence à caractère provisoire. Selon un dispositif très proche de celui prévu à l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation s'agissant des édifices menaçant ruine, le texte proposé pour l'article L. 129-3 nouveau du même code prévoit une procédure d'urgence.

1. Les conditions d'ouverture de la procédure

La mise en oeuvre de cette procédure est soumise à **trois conditions cumulatives** :

- l'existence d'une **urgence ou d'une menace grave et imminente**. L'appréciation de cette condition par le maire – tout comme par le juge – se fera au cas par cas, en fonction des données propres à chaque situation ;

- un **avertissement adressé aux propriétaires** de l'immeuble ;

- la **saisine du juge d'instance, aux fins d'obtenir la nomination d'un expert** chargé d'examiner l'état des équipements communs.

L'intervention du juge d'instance, à la place du juge administratif, est déjà prévue par la législation sur les édifices menaçant ruine. La préférence du législateur a été de confier cette compétence à un juge proche des administrés, qui peut être saisi rapidement et selon des règles de procédure allégées. Cette préférence est confirmée par le présent projet de loi.

La saisine du juge d'instance a un caractère indispensable : le maire ne saurait désigner lui-même l'expert chargé de constater l'état de l'immeuble, contrairement au régime prévu par le texte proposé pour l'article L. 129-2 du code de la construction et de l'habitation. Néanmoins, l'intervention du juge d'instance apparaît, en la matière, simplement formelle. Il ne semble disposer d'aucun pouvoir d'appréciation sur la nécessité de procéder ou non à la nomination d'un expert.

Votre commission rappelle d'ailleurs que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation, le juge d'instance saisi ne peut refuser de déférer à la réquisition du maire et que l'ordonnance par laquelle est nommé l'expert, constituant un simple acte d'administration judiciaire, est insusceptible de recours.

Saisi, le juge d'instance nomme l'expert qui doit, dans les vingt-quatre heures de sa désignation, examiner l'état des équipements communs. Il va sans dire que cette nomination par le juge devra intervenir dans les plus brefs délais, dès lors qu'il existe une urgence ou une menace imminente.

2. Les mesures susceptibles d'être prononcées

Des mesures destinées à parer à la menace grave et imminente résultant de l'état de l'immeuble ne peuvent être prises par le maire qu'après que l'expert a constaté la réalité de l'urgence et de la menace. L'intervention du technicien est donc, dans le cadre de cette procédure, déterminante. Il résulte de l'économie du texte que le maire ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation sur ce point : il ne pourrait ainsi prescrire aucune mesure dont la nécessité n'aurait pas été au préalable constatée par l'expert.

Le maire peut alors ordonner « *les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité des occupants* ». Ses prérogatives sont donc doublement encadrées.

D'une part, il ne saurait prescrire que des **mesures à caractère provisoire**. D'autre part, ces mesures doivent être **proportionnées aux nécessités de la sécurité des occupants de l'immeuble**. Par analogie avec le régime des édifices menaçant ruine, il convient de souligner que des travaux excédant ceux qui sont nécessaires pour faire face à l'urgence de la situation ne sauraient être prescrits sur le fondement de l'article L. 129-3 nouveau du code de la construction et de l'habitation.¹

A titre illustratif, le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait que le maire pouvait « notamment » prescrire dans ce cadre, l'évacuation de l'immeuble. A l'initiative du rapporteur de sa commission des Affaires économiques, l'Assemblée nationale a, en première lecture, tenu à préciser que cette mesure ne devait être prononcée que si elle revêtait un caractère « *nécessaire* », ce qui découlait déjà, au demeurant, de l'économie du présent texte.

Le présent article prévoit en outre la **possibilité pour le maire de faire exécuter d'office** et aux frais des propriétaires **les travaux d'urgence** nécessités par l'état du bâtiment. Contrairement à la procédure de droit commun visée par le texte proposé pour l'article L. 129-2 du code de la construction et de l'habitation, **l'intervention du juge administratif n'est ici pas exigée**.

La dernière phrase du second alinéa du présent article du projet de loi, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, dispose qu'« *il est ensuite procédé conformément à l'article L. 129-2* ». En effet, seul le recours à la procédure prévue à ce dernier article permet au maire de prescrire des mesures présentant plus qu'un caractère provisoire. Cependant, dans ce cas, le litige est directement porté devant le juge administratif qui déterminera les mesures à réaliser et les délais d'exécution. Le cas échéant, il pourra autoriser le maire à exécuter d'office les travaux dépassant le caractère de travaux d'urgence, rendus nécessaires par l'état de l'immeuble.

¹ Voir notamment, CAA Lyon, 25 janvier 1993, Epoux Duhamel.

Article L. 129-4 nouveau
**Avance et recouvrement des frais
afférents à l'exécution d'office de travaux**

L'article L. 129-4 nouveau du code de la construction et de l'habitation préciserait les **modalités de financement des travaux effectués d'office par le maire sur les équipements défectueux.**

L'exécution d'office des travaux sur les équipements communs peut intervenir à deux stades : lorsque des travaux sont prescrits conformément à l'article L. 129-2 nouveau du code de la construction et de l'habitation ou lorsqu'ils sont ordonnés sur la base de l'article L. 129-3 nouveau du même code. Selon ces deux dispositions, les frais occasionnés par cette exécution d'office sont mis à la charge des propriétaires.

L'article L. 129-4 prévoit que les **frais afférents à l'exécution d'office des mesures prescrites sont avancés par la commune et recouvrés comme en matière d'impôts directs.** La procédure de recouvrement des produits communaux par le comptable public, en vertu d'un état rendu exécutoire par le maire,¹ serait donc applicable.

Cette solution est déjà celle retenue par l'article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation relatif aux bâtiments menaçant ruine.

Article L. 129-5 nouveau
Dispositions particulières applicables à Paris

Cet article tend à prendre en compte la spécificité de la répartition des compétences en matière de police administrative à Paris. Les compétences en la matière y sont en effet partagées entre le maire de Paris et le préfet de police.

Le présent article prévoit, en conséquence, que **les compétences attribuées au maire par les articles L. 129-1 à L. 129-4 sont exercées, à Paris, par le préfet de police.**

Cette disposition conforte d'ailleurs, au niveau législatif, la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'édifices menaçant ruine, aux termes de laquelle ce pouvoir de police spéciale relève à Paris de la compétence du préfet de police agissant au nom et pour le compte de la ville de Paris.²

¹ Voir, d'une part, l'article L. 2343-1 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, l'article L. 281 du livre des procédures fiscales.

² Voir notamment, CE, 31 mai 1985, *Ville de Paris c. Ribes et Karajan* ; CE, 6 mars 1987, *Etablissements Roth*.

Article L. 129-6 nouveau
Renvoi à un décret en Conseil d'Etat

Cet article, après amélioration rédactionnelle de l'Assemblée nationale, prévoit que les conditions d'application de l'article L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

En outre, le texte prévu pour cet article énonce, à titre purement illustratif, que ce texte de nature réglementaire précisera notamment la nature des équipements communs concernés.

La formulation retenue implique que les équipements communs qui pourront faire l'objet de l'intervention de l'autorité municipale ou, le cas échéant, préfectorale, au titre du présent chapitre, seront limitativement énumérés par ce décret d'application.

Lors de la rédaction du décret, il conviendra que les dispositions réglementaires soient insérées dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

II. La position de votre commission des Lois

Votre commission constate que **notre législation comportait déjà un certain nombre de dispositifs visant à assurer la sécurité des immeubles et permettant l'intervention des pouvoirs publics** dans le but de restaurer les conditions d'un habitat correct pour les occupants d'immeubles dégradés.

Ainsi qu'il l'a été précédemment souligné, le présent article du projet de loi vise ainsi à créer **un nouveau dispositif dont le champ d'application se limite aux immeubles à usage principal d'habitation**, en reproduisant presque à l'identique la procédure actuellement prévue aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation relatifs aux édifices menaçant ruine.

Votre commission comprend l'intention du gouvernement ayant guidé la création de cette nouvelle procédure, et partage la même volonté de garantir une meilleure sécurité des immeubles à usage d'habitation.

Toutefois, dans la mesure où le dispositif prévu au présent article s'appliquerait à l'ensemble des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et que lesdits immeubles ne sont pas tous nécessairement recensés, il apparaît utile de réserver cette procédure aux cas pour lesquels le conseil municipal a constaté, par une délibération motivée, l'existence d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation dont certains équipements communs présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants.

Votre commission des Lois vous propose par conséquent un **amendement** à cet effet.

Votre commission des Lois a donné un **avis favorable à l'adoption de l'article 15, ainsi modifié.**

Article 16

(art. 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965
fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)
**Assistance de l'administrateur provisoire de copropriété
par un tiers pour l'exercice de ses fonctions**

Le présent article a pour objet de préciser l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis afin d'**autoriser l'administrateur provisoire de la copropriété à se faire assister par un tiers lors de l'accomplissement de sa mission.** L'Assemblée nationale a apporté, en première lecture, des précisions rédactionnelles à cet article.

Lors de l'adoption de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, le législateur a souhaité instituer un mécanisme d'administration provisoire au profit des copropriétés en difficulté. Le dispositif a été partiellement modifié par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Le régime de l'administration provisoire des copropriétés est ainsi désormais fixé par les articles 29-1 à 29-6 de la loi précitée du 10 juillet 1965. Il est propre aux copropriétés, les règles relatives à la prévention et au règlement des difficultés des entreprises, ainsi que celles relatives au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises ne leur étant pas applicables¹.

Le président du tribunal de grande instance, saisi par le syndic de la copropriété, le procureur de la République ou des copropriétaires représentant ensemble au moins 15 % des voix du syndicat, peut désigner un administrateur provisoire « *si l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou si le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble* ».

Cependant, l'administrateur provisoire nommé est, en principe, un administrateur judiciaire qui seul peut, en vertu des articles L. 811-1 et L. 811-2 du code de commerce, être désigné en justice pour administrer les biens d'autrui ou exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens. Or, comme le relevait le rapport du Conseil économique et social sur les copropriétés en difficulté, rendu en septembre 2002, **les**

¹ Article 29-6 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

administrateurs judiciaires ne maîtrisent pas nécessairement tous les problèmes spécifiques des copropriétés¹.

L'alinéa 2 de l'article L. 811-1 du code de commerce autorise certes les tribunaux à désigner, « à titre exceptionnel » et par décision motivée, des personnes physiques ayant une expérience ou une qualification particulière. Mais cette possibilité apparaît particulièrement restrictive.

Le présent article ne renforce pas les règles de compétence des administrateurs judiciaires pouvant être nommés administrateurs provisoires de copropriétés. Il précise seulement les conditions d'exécution par l'administrateur provisoire de la mission qui lui a été confiée par le tribunal, en posant le **principe de l'exécution personnelle, par l'administrateur, de sa mission.**

Toutefois, l'article 16 du présent projet de loi donne à ce principe une portée toute relative, en permettant à l'administrateur provisoire de se faire assister par un tiers. Cette nouvelle disposition offre donc à l'administrateur la **possibilité de se faire assister par une personne dotée de compétences particulières en matière de copropriété.** Par ce biais, le travail de l'administrateur dans la gestion d'une copropriété en difficulté sera facilité.

Le recours de l'administrateur à un tiers est cependant encadré. **Deux conditions** doivent être satisfaites :

- d'une part, une condition de fond : **le bon déroulement de la mission de l'administrateur provisoire doit requérir l'intervention d'un assistant ;**

- d'autre part, une condition de forme : **la faculté pour l'administrateur de se faire assister par un tiers doit être autorisée** par le président du tribunal de grande instance, qui statue par décision motivée.

Sur ce point, la présente disposition donne au président du tribunal de grande instance saisi un pouvoir d'appréciation sur la nécessité de ce concours. Il faut cependant conclure de l'économie du dispositif retenu que le juge sera enclin à autoriser la nomination d'un tiers chargé d'assister l'expert lorsque les difficultés rencontrées par la copropriété sont particulièrement complexes et exigent, de ce fait, l'intervention d'une personne bénéficiant d'une compétence spécifique.

En tout état de cause, le choix laissé à l'administrateur sur l'identité de son assistant apparaît tout à fait discrétionnaire. Or, votre commission des Lois estime qu'il devrait revenir au juge de déterminer l'identité de la personne chargée d'assister ce mandataire.

¹ « Copropriétés en difficulté », Rapport présenté au nom de la section du Cadre de vie du Conseil économique et social par Mme Frédérique Rastoll, 24 septembre 2002.

Elle vous soumet, en conséquence, un **amendement** tendant à prévoir que le juge désigne la personne assistant l'administrateur de copropriété, sur proposition de ce dernier.

Le texte précise, en outre, que le tiers que peut s'adjoindre l'administrateur provisoire est rétribué directement par ce dernier, sur sa propre rémunération.

Votre commission vous propose d' **adopter l'article 16 ainsi modifié.**

Article 17

(art. L. 615-6 et L. 615-7 nouveaux
du code de la construction et de l'habitation)

Etat de carence dans la gestion d'un immeuble collectif à usage d'habitation

Cet article tend à compléter le chapitre V du titre Ier du livre VI du code de la construction et de l'habitation par deux articles L. 615-6 et L. 615-7. Ce chapitre, inséré par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, institue des mesures de sauvegarde visant à restaurer le cadre de vie des occupants et usagers d'immeubles ou de groupes d'immeubles bâtis.

Dans ce cadre, les articles L. 615-1 à L. 615-5 du code de la construction et de l'habitation permettent la création de plans de sauvegarde ayant notamment pour objet de clarifier et simplifier les structures et les règles d'administration des immeubles concernés et de réaliser des travaux de conservation ou des travaux tendant à réduire leurs charges de fonctionnement.

L'article 17 du présent projet de loi complète ce dispositif en **prévoyant la possibilité de constater l'état de carence de l'entité gestionnaire d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, en vue de procéder à son expropriation pour cause d'utilité publique.**

Article L. 615-6 nouveau

Etat de carence dans la gestion d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation

La constatation d'une carence grave dans la gestion d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation est un préalable indispensable à l'intervention publique.

1. L'état de carence dans la gestion de l'immeuble collectif à usage principal d'habitation

Aux termes du **premier alinéa** du texte proposé par cet article, l'état de carence peut être **déclaré à l'égard des personnes morales chargées**

d'assurer la gestion d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

En vertu du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation, il s'agirait :

- d'un **syndicat de copropriétaires**, régi par les dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

- d'une **société d'attribution**. Une telle société, régie par les articles L. 212-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, a pour objet la construction ou l'acquisition d'immeubles en vue de leur division par fractions destinées à être attribuées aux associés en propriété et en jouissance. L'objet social comprend nécessairement la gestion et l'entretien des immeubles concernés, jusqu'à la mise en place d'une organisation différente ;¹

- d'une **société coopérative de construction**. Ce type de société, régi par les articles L. 213-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, par les dispositions non contraires du titre III de la loi du 24 juillet 1867 et de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ainsi que par les articles L. 212-2 et L. 212-6 du code susmentionné, a pour objet la construction d'un ou plusieurs immeubles en vue de leur division par lots ou d'un ensemble de maisons individuelles groupées à usage professionnel et d'habitation destinées à être attribués ou vendus aux associés. Son objet inclut également la gestion et l'entretien des immeubles jusqu'à la mise en place d'une organisation différente.²

Il convient donc de noter que l'état de carence ne pourrait être constaté à l'égard d'une personne physique, unique propriétaire d'un immeuble à usage collectif d'habitation, qui serait dans l'incapacité d'exercer ses missions de gestion. Cette exclusion peut s'expliquer par le fait que l'objet essentiel du projet de loi est d'offrir un dispositif destiné à « sauver » des immeubles ayant plusieurs propriétaires, soit dans le cadre d'une copropriété régie par la loi précitée du 10 juillet 1965, soit par l'une des sociétés susmentionnées.

Aux termes du présent article, dans sa rédaction antérieure à la première lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale, **l'état de carence consistait seulement en l'incapacité d'exercer des missions de gestion**. Cette formulation était susceptible de diverses interprétations mais était éclairée par la suite de l'alinéa premier qui énonçait qu'un expert peut être chargé de « *constater la nature et l'importance des travaux à mettre en oeuvre ainsi que le grave déséquilibre financier du syndicat* ».

¹ Alinéa 2 de l'article L. 212-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Alinéa 2 de l'article L. 213-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Affaires économiques, a cependant reformulé les conditions du déclenchement de la procédure prévue à cet article.

Désormais, **pour qu'il y ait incapacité d'exercer les missions de gestion au sens de cet article, il est nécessaire de constater :**

- l'incapacité pour le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction **d'assurer ses missions de gestion et la conservation de l'immeuble ;**

- ou que la sécurité des occupants de l'immeuble est gravement menacée.

Aux termes de l'article, **ces conditions sont satisfaites lorsque sont relevées des « difficultés financières ou de gestion » et compte tenu de la « nature et l'importance des travaux à mettre en œuvre » dans l'immeuble.**

Pour votre commission, **cette énumération est inutile** : préciser que des difficultés de gestion entraînent une incapacité d'exercer des missions de gestion ou que, compte tenu de l'importance des travaux à mettre en œuvre, la conservation de l'immeuble ou la sécurité des occupants n'est pas assurée, relève de la tautologie. La précision concernant le niveau d'endettement des propriétaires de l'immeuble n'apparaît, quant à elle, guère convaincante, dans la mesure où cet endettement n'est pas caractérisé et que, **ce qui importe est l'état financier de la personne chargée de la gestion de l'immeuble (syndicat ou société) et non celui de l'ensemble des propriétaires.**

Il reviendra, en tout état de cause, à l'expert désigné par le juge de constater l'état financier du syndicat ou de la société assurant la gestion de l'immeuble ainsi que la nature et l'importance des travaux à accomplir.

2. La déclaration de l'état de carence

La constatation de la carence dans la gestion de l'immeuble est soumise à **l'intervention de l'autorité judiciaire.**

Pour ce faire, **le président du tribunal de grande instance doit être saisi aux fins de voir nommer un expert.**

Les personnes susceptibles de saisir le juge sont limitativement énumérées par le texte. Il s'agit, avant tout, du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire duquel est implanté l'immeuble. Un tel établissement peut en effet avoir reçu de ses membres compétence en matière de logement.

Votre commission des Lois estime cependant nécessaire de préciser que seul un établissement public de coopération intercommunale compétent en cette matière peut saisir le juge.

Le préfet, le procureur de la République, le syndic de copropriété de l'immeuble concerné ou des copropriétaires représentant au moins 15 % des voix du syndicat peuvent également saisir le président du tribunal de grande instance aux mêmes fins. Néanmoins, dans cette hypothèse, le présent article prévoit que cette saisine ne sera recevable que si elle a été effectuée avec l'accord du maire ou du président de l'établissement public concerné.

Ce régime d'autorisation s'explique par le fait que, en vertu du texte proposé pour insérer un article L. 615-7 dans le code de la construction et de l'habitation, seuls la commune et l'établissement public de coopération intercommunale peuvent poursuivre l'opération d'expropriation après que l'état de carence a été constaté.

Compte tenu de l'économie du texte, **le président du tribunal de grande instance se voit donner une faculté d'appréciation sur la nécessité de l'expertise.**

Le juge statuera « *comme en matière de référé ou sur requête* ». Il faut en déduire que le président du tribunal de grande instance rend un jugement au fond en la matière, et non une simple décision provisoire. Un choix entre la procédure de référé et la procédure sur requête est donc offert : dans un cas, la procédure sera contradictoire, alors que dans l'autre, le juge rendra sa décision non contradictoirement.

Compte tenu des observations qu'elle vous a présentées sur le premier alinéa du texte proposé par cet article, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de réécriture** de la première phrase de cet alinéa afin de préciser :

- que la procédure de déclaration de l'état de carence peut être entamée lorsque le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction est dans **l'incapacité d'exercer ses missions de gestion et d'assurer la conservation de l'immeuble en raison de son grave déséquilibre financier ou lorsque la sécurité des occupants est gravement menacée**, et que l'expert désigné a pour mission de constater la nature des travaux à accomplir ainsi que l'état financier du syndicat ou de la société assurant la gestion de l'immeuble ;

- que, outre le maire, **seul un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement** peut saisir le juge dans le cadre de la présente procédure.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 615-6 précise que **les résultats de l'expertise sont notifiés** au syndicat des copropriétaires,

le cas échéant, à l'administrateur provisoire de la copropriété ou au gérant de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction, avec mention du délai dans lequel le rapport de contre-expertise peut être présenté.

Votre commission des Lois vous propose un **amendement** tendant à prévoir que la notification est faite, non au gérant de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction, mais à son représentant légal dans la mesure où ces sociétés peuvent revêtir toute forme de société prévue par la loi. Or, les sociétés anonymes, par exemple, ne disposent pas, à proprement parler, d'une gérance.

En second lieu, aux termes du troisième alinéa du texte prévu pour l'article L. 615-6, « *en cas de désaccord* », **le président du tribunal de grande instance statue sur les conclusions de l'expertise, après avoir entendu les parties dûment convoquées et peut, au terme de cette procédure, déclarer l'état de carence** du syndicat de copropriétaires, de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction.

On peut s'étonner que l'intervention du juge ne soit prévue qu'en cas de désaccord. La constatation de l'état de carence doit nécessairement se faire par la voie judiciaire et sur la base des rapports déposés par les experts commis, quand bien même il n'y aurait aucun désaccord entre les parties concernant les conclusions de l'expertise. Votre commission vous soumet, en conséquence, un **amendement** de clarification rédactionnelle à cet alinéa.

Le quatrième alinéa du texte prévoit que la décision du président du tribunal de grande instance est notifiée :

- au syndicat des copropriétaires, à l'administrateur provisoire ou au gérant de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction. Par cohérence avec l'amendement qu'elle vous a présenté au deuxième alinéa de ce texte, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** visant à remplacer le terme gérant par les mots « *représentant légal* » ;

- à chacun des copropriétaires ;

- au maire de la commune ou au président de l'établissement de coopération intercommunale ;

- ainsi qu'à « *la personne à l'origine de la saisine* ». Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** afin de substituer la notion d' « auteur » de la saisine.

En première lecture, l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur de sa commission des Affaires économiques, a précisé qu'en cas d'impossibilité d'identifier ou de déterminer l'adresse des personnes susmentionnées, cette notification était valablement effectuée par un double affichage : sur l'immeuble lui-même, d'une part ; à la mairie de la commune

ou, à Paris, Lyon et Marseille, à la mairie de l'arrondissement concerné, d'autre part.

Article L. 615-7 nouveau
**Expropriation de l'immeuble
pour lequel l'état de carence a été déclaré**

Cet article vise à tirer les conséquences de la déclaration de l'état de carence par le président du tribunal de grande instance. **Une fois l'état de carence déclaré, une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être engagée.**

Ainsi peut être assurée la maîtrise publique de bâtiments collectifs à usage d'habitation, lorsque seule cette solution permet de remédier à leur détérioration continue.

L'expropriation sera effectuée sur la base des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit une phase administrative au cours de laquelle l'utilité publique d'un projet est déclarée et une phase judiciaire – devant le juge de l'expropriation – qui assure le transfert de propriété du bien soumis à expropriation et l'indemnisation de la personne expropriée.

Toutefois, deux différences doivent être relevées par rapport au droit commun de l'expropriation.

En premier lieu, aux termes du texte proposé par le projet de loi, **le bénéficiaire de la procédure** d'expropriation ne peut être que « *la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale* ».

En second lieu, l'utilité publique est ici perçue restrictivement puisque l'opération d'expropriation ne peut avoir pour objet que de « *mettre en oeuvre des actions ou opérations concourant à la réalisation d'objectifs de rénovation urbaine et de politique locale de l'habitat* ».

Les personnes publiques susmentionnées ne pourront, en conséquence, entreprendre l'expropriation qu'en vue de satisfaire à cet objet unique. Elles ne pourront poursuivre d'autres finalités que celle prévue par le texte qui leur laisse cependant une marge d'appréciation relativement large pour déterminer, en pratique, ce qui peut constituer une action ou opération concourant à la réalisation d'objectifs de rénovation urbaine et de politique locale de l'habitat.

Votre commission des Lois a émis un **avis favorable à l'adoption de l'article 17, ainsi modifié.**

Article 18

(art. L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)
Cession ou concession des immeubles expropriés pour cause d'utilité publique à la suite d'une déclaration d'état de carence

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, vise à modifier l'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de prévoir que **les immeubles expropriés pour lesquels l'état de carence a été déclaré** en application de l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation **peuvent faire l'objet d'une cession de gré à gré ou d'une concession temporaire.**

L'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique donne en effet à la personne publique expropriante la faculté d'exproprier des biens immobiliers pour le compte de personnes auxquelles la qualité d'expropriant n'appartient pas, par le biais de deux techniques juridiques :

- d'une part, la cession de gré à gré du bien exproprié. Dans ce cadre, la transmission de la propriété du bien de la collectivité expropriante à l'acquéreur se fait sans formalité ou procédure particulière ;

- d'autre part, la concession temporaire de ce bien. Il s'agit d'un contrat par lequel l'administration – concédante – confère, pour une durée limitée, à une personne privée – concessionnaire – des droits et avantages spéciaux sur le domaine de la personne publique, moyennant le respect de certaines obligations particulières.

Dans les deux cas, les contrats de cession ou de concession sont assortis d'un cahier des charges énumérant les obligations et contraintes qui pèsent sur les personnes cessionnaires ou concessionnaires des biens expropriés lors de l'utilisation de ces derniers. Les cessionnaires et concessionnaires doivent respecter le cahier des charges sous peine de voir le contrat résolu pour inexécution.¹

Ce mécanisme, initialement défini par la loi n° 53-683 du 6 août 1953 tendant à accorder des facultés supplémentaires en vue de l'expropriation de terrains nécessaires à la construction d'habitation et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie a été étendu à plusieurs types d'opérations d'expropriation limitativement énumérées à l'article L. 21-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Plus particulièrement, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a inséré dans cet article un paragraphe 2° bis permettant l'utilisation de la procédure de cession ou de concession susvisée, entre autres, aux «*immeubles expropriés et situés dans*

¹ Article L. 21-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

un ensemble immobilier faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ».

L'article 18 du présent projet de loi compléterait ce dispositif en **ajoutant la faculté de recourir au mécanisme de cession ou de concession prévu par l'article L. 21-1 du code de l'expropriation à l'égard des immeubles pour lesquels l'état de carence a été déclaré en application de l'article L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation.**

Grâce à cet ajout, la personne expropriante sera ainsi en mesure de confier la réhabilitation des immeubles expropriés après déclaration d'un état de carence à des personnes privées qui pourront rapidement effectuer les travaux nécessaires à l'amélioration de l'habitat.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 18 sans modification.**

Article 19

(art. 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux syndicats de copropriétaires

Cet article vise à **faire bénéficier certaines copropriétés en difficulté des dispositions de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.**

L'article 2 de cette loi dispose qu'une aide juridictionnelle peut être octroyée aux personnes « *dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* ». Si cette possibilité a été spécialement conçue au bénéfice des personnes physiques, des personnes morales sont également susceptibles de profiter de ce dispositif.

L'alinéa 2 de l'article 2 de la loi précitée prévoit en effet que le bénéfice de l'aide juridictionnelle « *peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes* ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, en 2002, sur 689.000 dossiers admis par les bureaux d'aide juridictionnelle au titre de l'article 2 de la loi susvisée, seuls 20.600, soit environ 3 %, ont concerné des personnes morales, la plupart émanant d'associations dans le cadre de procédures de constitution de partie civile.

Face à cet état de fait, il convenait donc de s'interroger sur la possibilité offerte aux copropriétés en difficulté, en l'état actuel du droit, de bénéficier du dispositif de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991. En réponse à une question écrite, le ministre du logement avait estimé, dès septembre 1996,

que cette base juridique permettait aux copropriétés en difficulté de bénéficier du régime de l'aide juridictionnelle.¹

En l'état actuel du droit, les copropriétés en difficulté, comme toutes les personnes morales, sont donc susceptibles de bénéficier du dispositif prévu par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991.

Toutefois, certains acteurs souhaitaient aller plus loin dans la reconnaissance expresse du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux copropriétés en difficultés. Le Conseil économique et social, notamment, dans un avis adopté le 24 septembre 2000 sur les copropriétés en difficulté, s'était déclaré favorable à la reconnaissance expresse du droit à l'aide juridictionnelle pour le syndicat de copropriétaires reconnu en difficulté².

L'article 19 du présent projet de loi s'inscrit dans cette problématique et tend à faciliter l'accès des copropriétés en difficulté à l'aide juridictionnelle en précisant expressément que certaines d'entre elles pourront bénéficier de ce dispositif. Il s'agit :

- **des copropriétés d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation.** Un plan de sauvegarde peut en effet, en vertu de cette disposition, être proposé au préfet par une commission en vue de restaurer le cadre de vie des occupants ou usagers d'un groupe d'immeubles bâtis, lorsque celui-ci est dégradé ;

- **des copropriétés faisant l'objet d'une administration provisoire, en application de l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée.** En première lecture à l'Assemblée nationale, après des débats sur l'utilité même de la présente disposition, le Gouvernement a, par amendement, opportunément substitué ce cas d'ouverture à celui initialement prévu par le projet de loi qui accordait le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux copropriétés d'immeubles faisant l'objet d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, en application de l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation. Une convention peut en effet être conclue, sur la base de cet article, entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, et l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ainsi que l'Etat, afin d'améliorer l'offre de logements et de maintenir ou développer les services de voisinage.

Enfin, à la suite de l'amendement présenté par le Gouvernement, il découle du texte proposé que le bénéfice de l'aide juridictionnelle pourra être accordé *« pour l'exercice des actions de recouvrement des créances, tant en demande qu'en défense »*.

¹ Réponse à la question écrite n° 39710 de M. André Gérin, député, JOAN Questions du 2 septembre 1996, p. 4714.

² Op. cit., p. I-12.

L'ajout opéré par l'article 19 du présent projet de loi ne fait, en tout état de cause, que confirmer une faculté qui s'offrait déjà aux copropriétés. Cependant, **la rédaction actuellement retenue par cet article est ambiguë.**

D'une part, le caractère exceptionnel de l'accès de ces copropriétés au bénéfice de l'aide juridictionnelle paraît ne plus être exigé. D'autre part, les copropriétés concernées ne semblent pas tenues de démontrer qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer les actions en justice nécessaires pour obtenir le respect de leurs droits.

Votre commission des Lois estime cependant que ces deux conditions, exigées pour l'ensemble des personnes morales, en vertu du second alinéa de l'article 2 de la loi précitée du 10 juillet 1991 doivent également être satisfaites pour que les copropriétés visées par l'article 19 du présent projet de loi bénéficient de l'aide juridictionnelle. Elle vous soumet, en conséquence, **un amendement** à cet effet.

Votre commission des Lois vous propose **d'adopter l'article 19 ainsi modifié.**

TITRE III PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

Le titre III, constitué initialement des articles 27 et 28, modifie le chapitre Ier du titre III du livre III du code de la consommation qui définit le régime juridique et la procédure applicables aux situations de surendettement des particuliers pour instituer une nouvelle procédure dite de « rétablissement personnel » s'inspirant, pour la « Vieille France », du dispositif en vigueur en Alsace et en Moselle qui permet de procéder, dans certains cas et à certaines conditions, à un effacement global des dettes.

Ce titre, après l'examen en première lecture du texte par l'Assemblée nationale, comprend désormais treize articles, le dispositif ayant été complété pour, d'une part, procéder à quelques ajustements de la procédure de faillite civile applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et, d'autre part, prévoir l'extension aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie de la procédure traditionnelle de traitement du surendettement et de la nouvelle procédure de rétablissement personnel.

Article 27 A

Impossibilité pour le prêteur qui ne s'est pas assuré de la solvabilité de l'emprunteur d'exercer contre lui des procédures de recouvrement

Introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Jean-Christophe Lagarde, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, l'article 27 A du projet de loi insère un article L. 311-10-1 dans le code de la consommation pour priver le prêteur de la possibilité d'exercer des procédures de recouvrement contre un emprunteur quand il n'a pas pris le soin, préalablement, de s'informer de la solvabilité de cet emprunteur ou de la caution. Le prêteur ne retrouve le droit de poursuivre le paiement des sommes qui lui sont dues que s'il a été trompé par l'emprunteur, celui-ci ayant fait de fausses déclarations ou lui ayant remis des documents erronés en vue d'obtenir un crédit.

Si l'objectif de cet article, qui est de responsabiliser les prêteurs et en particulier les organismes de crédit à la consommation, est louable, son économie n'est pas acceptable : il n'est pas possible de faire peser une telle sanction sur l'emprunteur alors qu'il ne dispose d'aucun moyen d'être informé objectivement de la situation de son emprunteur. Le dispositif envisagé est indissociable de l'instauration d'un fichier positif de l'endettement des ménages qui présente par ailleurs, comme le rapport d'information du Sénat l'avait souligné à l'automne 1997, de nombreux inconvénients¹.

Votre commission des Lois vous soumet donc **un amendement de suppression** de l'article 27A qui ne manquerait pas d'induire un contentieux inextricable et une restriction de l'accès au crédit.

Article 27

(Titre III du livre III du code de la consommation)

Procédure de rétablissement personnel

L'article 27 du projet de loi initial, après avoir complété l'intitulé de la division du code de la consommation consacrée au traitement des situations de surendettement, modifiait, sous neuf paragraphes distincts, sept articles de cette division et en insérait sept nouveaux pour instaurer une procédure de rétablissement personnel.

Sur cet article, l'Assemblée nationale a opéré de nombreuses modifications dont l'initiative revient, le plus souvent, à sa commission des Lois, et qui ont contribué à rationaliser l'organisation des dispositions du code de la consommation traitant du surendettement ainsi que, sur le fond, le déroulement des différentes procédures. Elle a ainsi choisi de distinguer, au sein du chapitre II, deux sections traitant successivement des pouvoirs du juge en matière de procédure traditionnelle de traitement du surendettement et en

¹ *Rapport d'information du Sénat, op. cit., pages 64 et 65.*

matière de procédure de rétablissement personnel. Elle a en outre inséré en tête du titre III du livre III du code de la consommation relatif au traitement des situations de surendettement un article préliminaire déclinant les principales définitions ainsi que la trame de la procédure et désignant le juge compétent.

Le paragraphe I du projet de loi initial avait pour seul objet de compléter l'intitulé du chapitre Ier du titre III du livre III du code pour faire référence à cette nouvelle procédure de rétablissement personnel, sans pour autant supprimer celle relative à la procédure traditionnelle devant la commission de surendettement.

L'**Assemblée nationale** a adopté un amendement de réécriture de ce paragraphe pour insérer en tête de la division consacrée au traitement du surendettement un **article préliminaire numéroté L. 330-1** définissant la situation de surendettement éligible à la procédure devant la commission ainsi que la situation irrémédiablement compromise éligible à la procédure de rétablissement personnel. Outre ces définitions, l'amendement présenté par la commission des Lois confie au juge de l'exécution et non au juge d'instance la compétence en matière de procédure de rétablissement personnel.

La **définition de la situation de surendettement**, soit la situation caractérisée par « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* », qui figurait jusqu'à présent au premier alinéa de l'article L. 331-2, est transférée au tout début du chapitre. Le texte proposé pour l'article L. 330-1 désigne la commission de surendettement pour connaître de ces situations et dispose que, lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur le permettent, des mesures de traitement du surendettement peuvent être prescrites par elle sur le fondement des articles L. 331-6 à L. 331-7-1 relatifs à l'élaboration d'un plan conventionnel et aux recommandations prescrites par la commission dont, le cas échéant, un moratoire et un effacement de certaines dettes.

Lorsque ces mesures ne sont pas envisageables, le débiteur se trouvant dans une **situation irrémédiablement compromise**, celui-ci est alors éligible à la **procédure de rétablissement personnel** dont la clôture aboutit à l'effacement des dettes. Cette notion de situation « *irrémédiablement compromise* », placée par le I de l'article 27 du projet de loi initial dans un article L. 331-3-1 du code de la consommation, est transférée dans l'article préliminaire L. 330-1. En outre, l'Assemblée nationale s'est attachée à la définir : est ainsi irrémédiablement compromise la situation caractérisée par « *l'impossibilité manifeste, compte tenu de l'actif disponible du débiteur et de ses ressources actuelles et prévisibles, d'apurer son passif* » par la mise en œuvre de la procédure traditionnelle de traitement du surendettement.

En retenant ce critère, la procédure de rétablissement personnel prévue par le présent projet de loi se distingue de la procédure de faillite civile applicable en Alsace et en Moselle dont l'ouverture est subordonnée à la constatation de l'« *insolvabilité notoire* » du débiteur¹.

Toutefois, pour apprécier l'existence de cette situation d'insolvabilité du débiteur, les juridictions des trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle exigent que soit établie l'existence d'un passif impayé dont la valeur est supérieure à celle de la totalité des biens composant le patrimoine du débiteur² et conduisant à une situation définitivement compromise³. Ainsi, la Cour d'appel de Colmar estime être en présence d'une situation d'insolvabilité notoire, lorsque « *les faits et des circonstances extérieures accréditent l'opinion de cette insolvabilité et révèlent une situation patrimoniale irrémédiablement compromise* ».⁴

Ainsi, il apparaît que la situation d'un débiteur est irrémédiablement compromise lorsque celui-ci, compte tenu de l'état de son actif et de ses ressources actuelles et à venir ne pourra, dans un délai raisonnable, faire face à son passif exigible ou à échoir.

Toutefois, alors qu'en Alsace-Moselle la procédure de faillite civile apparaît comme une des possibilités offertes pour le traitement des situations de surendettement, **la procédure de rétablissement personnel ne doit être envisagée que comme une issue de secours pour les cas les plus désespérés et n'être mise en œuvre que lorsque les modalités traditionnelles de traitement du surendettement sont impraticables ou lorsque leur mise en œuvre serait manifestement vouée à l'échec, cette appréciation relevant de la seule commission de surendettement sous le contrôle du juge.**

La procédure de rétablissement personnel doit donc être comprise comme ayant un **caractère subsidiaire**, la solution ultime lorsque aucune autre issue n'est envisageable. **Une autre approche conduirait non pas à « s'inspirer » de la faillite civile applicable en Alsace-Moselle mais à la transposer à l'ensemble du territoire car la procédure traditionnelle de traitement du surendettement, qui place au cœur du dispositif les commissions de surendettement, perdrait sa raison d'être.**

Par ailleurs, selon la conception de votre commission des Lois, **le critère retenu pour être éligible à la procédure de rétablissement personnel ne doit pas permettre d'aboutir à une situation dans laquelle, comme cela arrive parfois aujourd'hui en Alsace-Moselle, le débiteur voit la liquidation de son patrimoine personnel en contrepartie de l'extinction de son passif tout en continuant à bénéficier de revenus substantiels et**

¹ Article L. 628-1 du code de commerce.

² Voir notamment, Colmar, 10 octobre 1958, *Rev. juridique de l'Est* 1959, p. 17.

³ Voir Colmar, 21 mars 1984, *Rev. juridique de l'Est* 1984, p. 58.

⁴ Colmar, 16 mars 1988, *Rev. juridique de l'Est*, 1988, p. 23.

stables sans autre contribution au dédommagement des créanciers après la clôture de la procédure. Aboutir à ce résultat serait d'ailleurs en contradiction avec l'objectif affiché par l'exposé des motifs du projet de loi qui est d'éviter un traitement uniforme et sans discernement des situations de surendettement et de sauver des familles menacées de relégation en marge de la société.

Or, force est de constater qu'en dépit des efforts louables de l'Assemblée nationale pour préciser ce que recouvre la « *situation irrémédiablement compromise* » éligible à la procédure de rétablissement personnel et, partant, à l'effacement de l'ensemble des dettes, la définition proposée manque sa cible, ou plutôt englobe une **cible trop large susceptible de créer un effet d'aubaine** en accordant le bénéfice de la procédure à un débiteur qui percevrait des revenus réguliers et même confortables dès lors que ses ressources et son actif disponible ne permettraient manifestement pas d'apurer son passif, c'est-à-dire de désintéresser intégralement ses créanciers, par la mise en œuvre des mesures prescrites dans le cadre de la procédure traditionnelle de traitement du surendettement devant la commission. En effet, **la notion d'apurement supposant, d'un point de vue juridique, l'extinction du passif**, le juge serait contraint d'accorder le bénéfice de la procédure de rétablissement personnel, l'apurement étant hors d'atteinte du fait de l'importance du passif, alors même que le débiteur serait en mesure d'exercer ses facultés contributives. En pareil cas, il serait choquant que le débiteur puisse d'emblée être éligible à la procédure de rétablissement personnel : il ne devrait pouvoir en bénéficier, le cas échéant, qu'après avoir effectivement exercé ses facultés contributives en vue du désintéressement de ses créanciers par la mise en œuvre de la procédure traditionnelle de traitement du surendettement.

Il semble que le meilleur moyen d'éviter que **la procédure, conçue pour accorder un nouveau départ à des personnes menacées d'exclusion, ne bénéficie également à des débiteurs qui continuent à avoir des ressources**, celles-ci n'étant cependant pas de nature à leur permettre de s'acquitter de leurs dettes du fait de l'ampleur du passif, est de **supprimer dans la définition la référence à la notion d'apurement du passif et de laisser au juge la marge d'appréciation nécessaire.** Le critère de la **situation irrémédiablement compromise éligible à la procédure de rétablissement personnel pourrait ainsi consister dans l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures traditionnelles de traitement du surendettement, ce critère soulignant le caractère subsidiaire de la procédure emportant l'effacement global des dettes.** Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** en ce sens. Elle observe au surplus, dans la définition proposée, qu'il est fait référence aux « *ressources actuelles et prévisibles* » alors que le critère retenu par l'article L. 331-7-1 pour permettre à la commission de recommander un moratoire est paradoxalement plus sévère puisqu'il vise « *l'absence de ressources ou de biens saisissables* ».

Enfin, ce nouvel article L. 330-1 désigne le **juge de l'exécution** comme juge compétent pour connaître de la procédure de rétablissement personnel **alors que le projet de loi initial désignait le juge d'instance.**

Le juge désigné par le projet de loi initial dans un nouvel article L. 331-3-1 introduit par le paragraphe V pour connaître de la procédure de rétablissement personnel était le juge d'instance, la justification de ce choix résidant vraisemblablement dans le souci de désigner une autorité juridictionnelle proche du terrain.

En dépit de cette justification louable, **ce choix soulevait de nombreuses objections** qui ont conduit l'Assemblée nationale à le réfuter. Faire du juge d'instance le juge du rétablissement personnel présenterait en effet plusieurs inconvénients et entrerait en contradiction avec les évolutions voulues par le passé :

- le juge d'instance pourrait voir sa charge de travail considérablement alourdie, avec le risque corrélatif d'allongement des délais de traitement des dossiers de surendettement et de l'ensemble du contentieux de première instance. La loi n° 91-560 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures d'exécution avait d'ailleurs transféré le contentieux du surendettement du juge d'instance vers le juge de l'exécution pour remédier à ce problème ; il serait donc paradoxal de revenir en arrière !

- des passerelles devraient être aménagées entre juge d'instance et juge de l'exécution, ce qui conduirait à un surcroît de travail pour les greffes, avec tous les risques de contrariété de jurisprudence par ailleurs ;

- cela aboutirait à faire intervenir trois juges en Alsace-Moselle pour le traitement du surendettement : le tribunal de grande instance pour la faillite civile, le tribunal d'instance pour la procédure de rétablissement personnel et le juge de l'exécution pour la procédure de surendettement.

En outre, l'unité d'un contentieux intéressant des populations fragilisées paraît importante. Aussi **votre commission des Lois souscrit-elle pleinement au choix de l'Assemblée nationale qui désigne le juge de l'exécution comme juge chargé de la procédure de rétablissement personnel.**

Le paragraphe II modifie l'article L. 331-1 du code de la consommation relatif à la **composition de la commission de surendettement.**

Présidée par le préfet, la commission de surendettement comprend six membres : outre le préfet, qui peut se faire représenter, ses membres sont le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux, le représentant local de la Banque de France et deux personnalités choisies par le préfet, la première sur proposition de l'Association française des

établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

L'article L. 331-1 prévoit que le représentant de l'Etat, comme le trésorier-payeur général et le directeur des services fiscaux, peut se faire représenter par un seul et même délégué. Il s'agit d'assurer une stabilité de la composition des commissions et de faire en sorte qu'un véritable suivi des dossiers soit mis en œuvre.

Aux six membres actuels, le projet de loi en ajoute deux : une personnalité justifiant d'une expérience dans le domaine juridique, une autre justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, toutes deux étant désignées par le préfet dans des conditions définies par décret.

La présence d'une **personnalité avisée des questions de l'économie sociale et familiale** paraît bienvenue : elle répond à une préoccupation exprimée par le rapport d'information du Sénat fait par MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant au nom des commissions des Lois et des Finances¹. Ce rapport soulignait que les secrétariats des commissions de surendettement étaient « *mal informés sur l'accès à l'aide sociale ou son rétablissement, ou encore sur le repérage des aides financières possibles* » alors que « *l'augmentation du nombre de dossiers à forte connotation sociale [rendait] indispensable une meilleure prise en compte de cette dimension dans le traitement du surendettement* ». Il préconisait que la dimension sociale soit prise en compte « *dès l'instruction des dossiers* » sans aller cependant jusqu'à adjoindre un travailleur social comme membre à part entière de la commission ; soucieux de ne pas alourdir le fonctionnement de la commission, le groupe de travail proposait de « *prévoir la présence d'un travailleur social siégeant aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative* »².

Le projet de loi, prenant en compte ce besoin et partant du constat de la proportion de plus en plus importante de dossiers reflétant des situations socialement désespérées, préfère intégrer le travailleur social à la composition de la commission de surendettement. Cela n'est pas neutre pour l'équilibre de cette composition, la présence supplémentaire d'une personnalité qualifiée en matière d'économie sociale et familiale ayant pour effet de renforcer la représentation des intérêts du débiteur.

¹ Rapport d'information du Sénat n° 60 (1997-1998) du groupe de travail sur le surendettement intitulé « Surendettement : prévenir et guérir », pages 74 et 75.

² Rapport précité, page 91.

Cette proposition a été approuvée par le Conseil économique et social¹ qui insiste cependant sur la nécessité d'améliorer « *l'accompagnement social des familles par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de terrain* ». Selon l'avis du Conseil, le conseiller en matière d'économie sociale et familiale « *pourrait en particulier s'assurer que toutes les possibilités d'aides ont bien été explorées et qu'aucune solution autre qu'une procédure devant la commission de surendettement n'est envisageable* » ; en outre, « *il devrait pouvoir, lors de la réunion de la commission de surendettement, apporter des précisions utiles sur le dossier et faciliter l'expression du débiteur* ».

Le second membre ajouté par le projet de loi à la composition de la commission de surendettement est une **personnalité justifiant d'une expérience dans le domaine juridique**. Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'améliorer le fonctionnement des commissions en renforçant leur capacité d'expertise. Le rapport d'information du Sénat précité observait déjà que si les secrétariats des commissions de surendettement étaient « *bien préparés à l'examen des aspects financiers des dossiers* », ils ne comprenaient pas en revanche de « *juristes spécialisés* ».

Selon les informations délivrées à votre commission des Lois, cette personne aurait en particulier pour mission d'aider à la vérification des créances. Rappelons que cette vérification est actuellement à la charge du secrétariat de la commission de surendettement assuré par le représentant local de la Banque de France : sur déclaration faite par le débiteur, cette vérification consiste seulement dans un contrôle de cohérence en vue de dresser un état de l'endettement de ce dernier. La commission peut toutefois, en vertu de l'article L. 331-3, faire publier un appel aux créanciers. La vérification de la régularité des créances est effectuée par le juge de l'exécution en cas de contestation.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a introduit la précision selon laquelle ce nouveau membre de la commission devra justifier d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat et d'au moins quatre années d'exercice professionnel dans le domaine juridique.

Votre commission des Lois estime qu'il n'y a pas lieu d'augmenter l'effectif de la commission de surendettement car cela aurait pour conséquence, sans véritable nécessité, d'en alourdir le fonctionnement. Il apparaît en effet que la présence d'un juriste comme membre délibérant de la commission ne constitue pas une réponse pertinente à la question de la vérification des créances : en effet, cette vérification incombe au secrétariat de la commission, assuré par la Banque de France en amont des

¹ Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 11 juin 2003, page 21.

réunions de la commission. Si l'objectif est de rendre cette vérification plus systématique et exhaustive sans pour autant allonger les délais d'instruction des dossiers, il convient de renforcer les secrétariats chargés de cette instruction ... mais cela ne relève pas du législateur !

Intégrer un nouveau membre, qualifié en matière d'économie sociale et familiale, dans l'effectif de la commission ne paraît pas davantage indispensable : explorer les solutions permettant d'éviter l'engagement d'une procédure de traitement du surendettement comme le suggère le Conseil économique et social n'est pas du ressort de la commission elle-même, ce travail doit être effectué en amont de sa réunion délibérative. La présence d'une telle personnalité qualifiée lors de la réunion de la commission peut en revanche présenter un intérêt pour éclairer cette dernière sur la situation personnelle et professionnelle du débiteur ; aussi paraît-il plus pertinent, comme l'avait proposé le rapport d'information du Sénat¹, de prévoir la présence d'un travailleur social qui n'aurait pas voix délibérative. Votre commission des Lois vous propose **un amendement** à cet effet.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, a complété l'article L. 331-1 pour prévoir l'institution, auprès de chaque commission, d'une **cellule chargée de la prévention du surendettement et de l'accompagnement social des personnes surendettées**. Cette cellule serait chargée d'élaborer un programme d'action et de coordonner les interventions des services publics, en particulier ceux chargés de l'aide sociale et du versement des prestations sociales, et des associations en matière d'accompagnement social. Cette initiative tente ainsi de tirer les conséquences des observations formulées par le Comité consultatif du crédit dans son rapport de janvier 2003 sur la prévention et le traitement du surendettement² : évoquant l'analyse faite par le rapport d'information du Sénat, il souligne en effet le défaut de coordination entre l'action des commissions de surendettement et les instances à vocation sociale.

Il apparaît cependant qu'une telle coordination relève de la responsabilité des acteurs locaux et qu'il n'y a pas lieu de superposer un nouveau dispositif aux dispositifs existants. En outre, la prise en compte de la dimension sociale résulte déjà de l'adjonction à la commission d'un conseiller en économie sociale et familiale, de la présence d'un travailleur social à l'audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, de la possibilité d'établir un bilan économique et social par le mandataire et de réaliser une enquête sociale à la demande de la commission ou du juge ... Notons enfin que, si l'idée est généreuse, rien n'est dit sur la façon dont ces cellules seront constituées et financées. Ainsi votre commission des Lois vous soumet-elle **un amendement** tendant à supprimer la disposition qui institue

¹ *Rapport d'information du Sénat, op. cit., page 76.*

² *Rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages, janvier 2003, pages 17 et 18.*

auprès de chaque commission une cellule chargée de la prévention du surendettement et de l'accompagnement social des surendettés.

Le paragraphe III modifie **l'article L. 331-2** qui, d'une part, définit la notion de surendettement des particuliers et, d'autre part, détermine comment calculer le montant des remboursements dans le cadre d'un plan conventionnel de remboursement ou de recommandations prononcées par la commission par rapport au « reste à vivre » accordé au débiteur.

A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, l'Assemblée nationale a supprimé du premier alinéa de l'article L. 331-2 la définition de la situation de surendettement transférée précédemment dans un article préliminaire L. 330-1.

Elle a ensuite, à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles et avec un avis de sagesse du Gouvernement, introduit une disposition tendant à **faire en sorte que le débiteur qui s'est porté caution puisse voir ce cautionnement pris en compte pour l'évaluation de sa situation et son éligibilité à la procédure de traitement du surendettement**. Il apparaît qu'une **disposition ayant le même objet** a été d'ores et déjà insérée à **l'article 6 ter du projet de loi pour l'initiative économique** dont l'examen par le Parlement est sur le point de s'achever. En vertu de cet article 6 ter venant compléter le premier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation, il est prévu que la situation de surendettement soit caractérisée non seulement par « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir* » mais également par l'impossibilité manifeste de faire face « *à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci* ». **Le transfert de la définition du surendettement dans un article préliminaire L. 330-1 conduit à y transférer également cette référence au cautionnement et à supprimer le 2° introduit par l'Assemblée nationale au paragraphe III de l'article 27** du projet de loi : votre commission des Lois vous soumet **deux amendements** à cet effet. Elle souligne enfin qu'il conviendra de corriger la rédaction du premier alinéa de l'article L. 331-2 du code de la consommation **au cours de la navette**, ... si toutefois l'examen du présent texte par le Parlement ne s'achève pas avant la promulgation de la loi pour l'initiative économique, sous peine de piètre lisibilité du code de la consommation !

Concernant le « **reste à vivre** », c'est-à-dire la somme laissée à la disposition du débiteur pour lui permettre de faire face aux charges de la vie courante, il est actuellement défini comme la part de ressources qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion (RMI) dont disposerait le ménage. Il doit être inscrit dans le plan conventionnel ou les recommandations. L'article R. 331-10-2 du code de la consommation précise que la part des ressources mensuelles du débiteur affectée à l'apurement de

son passif est calculée en fonction du barème figurant à l'article R. 145-2 du code du travail, cette somme étant plafonnée à la différence entre le montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant du RMI, majoré de 50% dans le cas d'un ménage.

Le projet de loi initial vient préciser que le « reste à vivre » n'inclura plus désormais les prestations insaisissables, c'est-à-dire notamment les prestations familiales, l'allocation adulte handicapé, l'allocation de retour à l'emploi ... Il a pour objet de revenir sur une jurisprudence récente de la Cour de cassation qui a considéré que l'assiette du calcul du montant des remboursements englobait « *la totalité des revenus du ménage, y compris les prestations sociales* »¹.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, a substitué à ce dispositif excluant les prestations insaisissables de l'assiette de calcul du montant des remboursements un autre dispositif permettant de majorer d'une somme forfaitaire par personne à charge le seuil au-dessous duquel le montant du « reste à vivre » ne peut descendre.

En matière de définition du reste à vivre, tout en reconnaissant que les conceptions varient d'une commission de surendettement à l'autre et qu'une harmonisation serait sans doute bienvenue, votre commission des Lois estime inopportun d'exclure systématiquement de l'assiette de calcul des remboursements les prestations insaisissables car cela réduirait d'autant l'accès au crédit des personnes concernées. Elle n'est pas non plus favorable à la proposition de majoration par personne à charge introduite par l'Assemblée nationale car la notion de « *revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage* » prend déjà en compte le nombre de personnes à charge. Elle vous propose donc d'en rester à la définition actuelle du reste à vivre qui, tout en fixant un seuil, permet d'adapter le calcul qui en est fait aux situations concrètes laissées à l'appréciation des commissions de surendettement. Sans doute la présence d'un conseiller en économie sociale et familiale lors de l'instruction du dossier et des délibérations de la commission, proposée par votre commission des Lois, permettra-t-elle de mieux appréhender les situations et d'adapter en conséquence le montant du « reste à vivre ». Votre commission des Lois vous propose, en conséquence, **un amendement** de suppression du 3° du paragraphe III de l'article 27.

Le paragraphe IV modifie sur plusieurs points **l'article L. 331-3** qui décrit la mission confiée à la commission de surendettement.

Le 1° de ce paragraphe complète le premier alinéa, qui dispose que la procédure devant la commission est engagée à la demande du débiteur, pour instituer un **délai maximum d'instruction des dossiers en vue de leur orientation**.

¹ Cour de cassation, Arrêt de la 1^{ère} chambre civile du 12 février 2002.

Ce délai était fixé à **cinq mois** par le **projet de loi initial** et a été porté à **six mois** par **l'Assemblée nationale**, sur proposition de sa commission des Lois. L'insertion de la mention de ce délai au premier alinéa qui traite de l'engagement de la procédure laisse supposer que la computation dudit délai doit se faire à **compter de la date de dépôt du dossier**. Il apparaît cependant préférable à votre commission des Lois de le préciser : elle vous soumet **un amendement** à cet effet.

Loin de constituer simplement une ardente obligation pour la commission de surendettement, **le non respect du délai d'instruction est sanctionné par la faculté offerte au débiteur de saisir directement le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel**. Cette faculté, prévue au premier alinéa de l'article L. 331-3-7 introduit par le paragraphe V de l'article 27 du projet de loi initial dans le code de la consommation, a été transférée par l'Assemblée nationale au second alinéa de l'article L. 332-5 introduit dans ce même code par ce même paragraphe. Si, dans une première approche, pareille sanction du non respect du délai prescrit paraît un gage d'efficacité, elle se heurte en réalité à un **double écueil** :

- elle risque, selon les cas, et en particulier en fonction des moyens mis à la disposition de la commission face à un afflux plus ou moins important de dossiers, de la contraindre à procéder à une instruction hâtive au risque de déboucher sur des préconisations erronées ou, au contraire, à renoncer à instruire une partie des dossiers à charge pour le débiteur de saisir le juge au terme du délai de cinq mois qui se sera alors écoulé en pure perte ;

- un butoir impératif de six mois risque en outre de rendre impraticables certaines procédures prévues par le code de la consommation, telles que la possibilité pour la commission de demander à une collectivité territoriale ou aux organismes de sécurité sociale de diligenter une enquête sociale (dernier alinéa de l'article L. 331-3), d'inciter certains débiteurs au détournement de procédure en utilisant à des fins dilatoires le recours au juge de l'exécution pour contester l'état du passif dressé par la commission et la validité de certains titres de créance, l'expiration du délai de six mois lui permettant d'emblée de revendiquer le bénéfice de la procédure de rétablissement personnel.

Loin de renforcer la position de la **commission** de surendettement, et donc, à l'inverse l'objectif fixé par l'exposé des motifs du projet de loi, cette **possibilité de saisine directe l'affaiblit et aboutit au résultat qu'elle ne serait plus nécessairement un passage obligé, avec le risque corrélatif d'engorgement des juridictions**. Votre commission des Lois vous proposera donc au paragraphe V de supprimer cette faculté de saisine directe et de conférer, corrélativement, au délai de six mois la valeur d'une ardente obligation, valeur qui est conférée aux nombreux délais prévus par ailleurs par le projet de loi.

Après le 1° du IV, votre commission des Lois vous propose, par un amendement, d'insérer deux nouveaux alinéas pour **supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 331-3 qui désigne le juge de l'exécution pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises par la commission en matière de recevabilité des dossiers**. En effet, un dispositif similaire doit être prévu pour les recours dirigés contre les décisions de la commission relative à l'orientation du dossier et il paraît cohérent de procéder par **mise en facteur commun**, à la fin de l'article L. 331-3. Votre commission vous soumet donc **un amendement** insérant un **1° bis** pour opérer la suppression susvisée, qui sera complété par un autre amendement permettant de prévoir la double compétence du juge de l'exécution dans un alinéa placé à la fin de l'article L. 331-3.

Le 2° du paragraphe IV complète le deuxième alinéa de l'article L. 331-3 qui traite de la recevabilité du dossier pour, d'une part, déplacer et préciser une mention relative à la possibilité offerte au débiteur d'être entendu par la commission figurant actuellement au quatrième alinéa et, d'autre part, prévoir que la déclaration de recevabilité prive les créanciers de la possibilité de percevoir des frais ou commissions en cas de rejet d'un avis de prélèvement.

Sur le premier point, l'apport du projet de loi consiste à prévoir que le débiteur doit être informé de la faculté qui lui est offerte d'être entendu par la commission alors que jusqu'à présent le quatrième alinéa de l'article 331-3 se contentait de mentionner cette faculté. Pour le bon ordonnancement du dispositif, votre commission des Lois estime que cette mention doit continuer à figurer au quatrième alinéa puisque cette audition intervient pendant la phase d'instruction et non pour l'appréciation de la recevabilité, ce qui la conduira à vous proposer une nouvelle rédaction du 3° du paragraphe IV du présent article.

Sur le second point, le projet de loi tend à faire en sorte que l'exigence émanant d'un certain nombre de créanciers que le paiement de prestations soit effectué par prélèvement, n'aboutisse pas à aggraver artificiellement la situation financière du débiteur par le biais des frais ou commissions perçus en cas de rejet de l'avis de prélèvement. Cette interdiction s'appliquerait à compter de la date de la décision de recevabilité. Votre commission des Lois vous soumet par **un amendement** de précision une nouvelle rédaction du dispositif du 2°.

Le 3° propose une nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article L. 331-3 pour tirer les conséquences du dispositif du 2° transférant au deuxième alinéa de ce même article la mention relative à l'audition du débiteur par la commission. Votre commission estime préférable pour les raisons présentées précédemment de compléter le quatrième alinéa traitant des possibilités d'audition offertes à la commission de surendettement. Elle vous soumet **un amendement** à cet effet.

Sur proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a introduit un **4°** dans le IV de l'article 27 du projet de loi pour procéder à une modification rédactionnelle bienvenue au huitième alinéa de l'article L. 331-3.

L'Assemblée nationale, toujours sur proposition de sa commission des Lois, a complété le IV de l'article 27 par un **5°** qui transfère à la fin de l'article L. 331-3 une disposition que le V du projet de loi initial avait inscrite dans un nouvel article L. 331-3-1. Il s'agit de prévoir que, si l'instruction révèle que le débiteur se trouve dans une situation « irrémédiablement compromise », la commission, après avoir convoqué le débiteur et obtenu son accord, saisit le juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Le critère d'ouverture étant satisfait, **deux conditions** doivent être remplies :

- d'une part, la **commission devra avoir convoqué le débiteur** ;

- d'autre part, la **commission de surendettement devra avoir obtenu le consentement du débiteur** à la saisine du juge pour l'engagement d'une procédure de redressement personnel. Sur ce point, le projet de loi initial précisait que ce consentement pouvait être tacite, l'absence de réponse du débiteur aux convocations de la commission valant acquiescement à la saisine du tribunal : il appliquait la maxime « *qui ne dit mot consent* ».

L'Assemblée nationale, à l'instigation de sa commission des Lois, a estimé que **l'absence de réponse du débiteur** ne devait pas être interprétée comme un acquiescement mais au contraire comme un **refus**, la logique générale du dispositif de traitement du surendettement des particuliers reposant sur une démarche volontaire du débiteur auquel il revient de saisir la commission et de lui demander de prendre des recommandations en cas d'échec des négociations avec les créanciers en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de redressement. Votre commission des Lois souscrit à cette analyse qui, au demeurant, respecte la signification généralement donnée au silence en droit.

L'Assemblée nationale comble en outre une lacune du dispositif qui n'indiquait pas ce qu'il advenait de la procédure en cas de refus du débiteur : il est désormais précisé qu'en cas de refus du débiteur d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, la commission poursuit sa mission de traitement de la situation selon les modalités prévues par la loi soit, à défaut d'élaboration d'un plan conventionnel, la prescription de recommandations pouvant aller jusqu'au moratoire et, dans certains cas, à l'effacement.

Comme cela a été indiqué précédemment, votre commission des Lois vous propose par **un amendement** de compléter le IV de l'article 27 par un nouveau paragraphe qui prévoit la **compétence du juge de l'exécution pour connaître des recours dirigés contre les décisions de la commission de**

surendettement non seulement en matière de recevabilité mais également en matière d'orientation des dossiers.

A l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a introduit un **paragraphe IV bis** pour créer, au sein du chapitre II du titre III du livre III du code de la consommation, deux sections consacrées respectivement au contrôle par le juge de l'exécution des mesures recommandées par la commission de surendettement d'une part et, d'autre part, à la procédure de rétablissement personnel. L'intitulé du chapitre II est en outre modifié pour faire désormais référence aux compétences du juge de l'exécution en matière de traitement des situations de surendettement.

Le paragraphe V, qui insérait dans le projet de loi initial sept nouveaux articles, numérotés L. 331-3-1 à L. 331-3-7, après l'article L. 331-3 du code de la consommation, insère, en vertu du texte adopté par l'Assemblée nationale, huit nouveaux articles au sein d'une section 2 consacrée à la procédure de rétablissement personnel, après l'article L. 332-4 du même code.

Il est ainsi proposé d'instituer une procédure de rétablissement personnel, fortement inspirée de la procédure de faillite civile prévue par les articles 22 à 24 de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et aujourd'hui codifiés aux articles L. 628-1 à L. 628-3 du code de commerce.

Cette procédure, ouverte devant le tribunal d'instance dans le projet de loi initial, n'a pas vocation à se substituer à la procédure de surendettement actuellement prévue par les articles L. 331-1 et suivants du code de la consommation. Elle la prolonge par un nouveau dispositif qui n'intervient qu'après la saisine d'une commission départementale de surendettement, instituée par l'article L. 331-1 du code de la consommation, qui reste le point d'entrée obligé pour bénéficier de cette procédure.

Article L. 332-5 nouveau

Saisine directe du juge par le débiteur aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel

Reprenant en substance des dispositions figurant dans le projet de loi initial sous un article L. 331-3-7, le texte proposé pour l'article L. 332-5 ouvre au **débiteur plusieurs possibilités de saisine directe du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.**

Les deux hypothèses dans lesquelles le débiteur pourrait demander directement au juge l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel sont les suivantes :

- lorsque la commission de surendettement ne serait pas parvenue à achever l'instruction du dossier et à l'orienter avant l'expiration du délai de six mois qui lui est imparti par l'article L. 331-3 ;

- à l'occasion de toute contestation d'une décision de la **commission** de surendettement. Le dispositif initial prévoyait que le juge de l'exécution, saisi du recours contre la décision de la commission, transmettait au tribunal d'instance le dossier lorsque le débiteur remplissait les conditions requises pour bénéficier de la procédure de rétablissement personnel : la complexité d'un tel dispositif ne faisait que confirmer la nécessité de désigner le juge de l'exécution comme juge du rétablissement personnel !

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de suppression du texte proposé pour l'article L. 332-5. Elle estime en effet nécessaire de **préserver le rôle de filtre joué par les commissions** de surendettement et d'éviter qu'à tout moment le débiteur puisse, de façon incidente à l'occasion d'un recours, provoquer l'interruption de la procédure devant la commission. Observons qu'avec le dispositif proposé, la saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel pourrait intervenir dès la décision de recevabilité, avant même que la commission ait pu entreprendre une quelconque évaluation de la situation. Or, **la commission de surendettement doit constituer un « passage obligé » qui ne soit pas purement formel afin d'éviter une « rejudiciarisation » du traitement du surendettement et un engorgement des juridictions**, selon un mouvement de balancier inverse à celui opéré par le législateur en 1989. Par ailleurs, l'éventuel dépassement du délai de six mois pour l'instruction du dossier ne doit pas être sanctionné par la faculté offerte au débiteur de saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel : en effet, une durée d'instruction supérieure à six mois peut avoir de multiples causes qui ne sont pas nécessairement liées à un fonctionnement défectueux de la commission.

Article L. 332-6 nouveau

Conditions et modalités d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel par le juge de l'exécution

Le nouvel article L. 332-6 reprend en substance, et moyennant certaines précisions, des dispositions figurant dans le projet de loi initial aux deuxième et troisième alinéas du texte proposé pour insérer un article L.331-3-1. Il traite des conditions et modalités d'ouverture, par le juge de l'exécution, d'une procédure de rétablissement personnel.

En vertu du **premier alinéa**, le juge ouvre la procédure par un **jugement rendu contradictoirement**.

Le dispositif proposé impose au juge de **convoquer à l'audience** d'ouverture tant le **débiteur** que ses **créanciers connus**, dans un **délai d'un mois**. Cette précision fait apparaître la volonté du Gouvernement de voir la procédure de rétablissement personnel s'engager au plus vite. Il en découle logiquement que les affaires de surendettement devraient être jugées prioritairement par rapport à d'autres litiges dans les juridictions où il n'existe

pas un juge exclusivement compétent pour traiter des litiges de surendettement.

Toutefois, il convient de souligner que le délai susmentionné ne concerne que la date de convocation à l'audience d'ouverture de la procédure ; la date de l'audience elle-même ne sera pas nécessairement comprise dans ce délai.

Il est par ailleurs prévu qu'un **travailleur social** soit invité par le juge à **assister à l'audience d'ouverture**.

Votre commission des Lois approuve la possibilité donnée au juge par le dernier alinéa de l'article L. 331-6 d'ordonner un suivi social du débiteur qui fait écho à la préoccupation exprimée par le rapport d'information fait en commun avec la commission des finances en 1997¹. Ce suivi sera d'autant plus important qu'il s'adressera à des personnes particulièrement fragilisées. Elle approuve également la possibilité pour le juge de faire procéder à une enquête sociale qui s'inspire du dernier alinéa de l'article L. 331-3 permettant à la commission de surendettement de demander une telle enquête aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale. Pareille procédure peut apporter au juge des précisions sur la situation de l'intéressé en vue de la décision finale qu'il devra prendre.

En revanche, elle estime préférable de ne pas obliger le juge à convoquer un travailleur social à l'audience d'ouverture. Une telle présence ne sera pas toujours nécessaire et il paraît **préférable de laisser au juge toute latitude d'appréciation en la matière**. En outre, **il ne semble pas opportun de distraire systématiquement un travailleur social pour assister aux audiences dans la mesure où, dans bien des cas, sa présence est plus utile sur le terrain**. En conséquence, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de suppression de la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 332-6.

Le premier alinéa prévoit également que le juge, après avoir entendu le débiteur s'il s'est présenté à l'audience, examine si la commission a valablement considéré que la situation du débiteur était irrémédiablement compromise. C'est seulement au cas par cas, et en fonction des données de chaque espèce, que cette appréciation pourra être effectuée.

Il vérifie également que le débiteur est de **bonne foi**, la bonne foi constituant un critère d'éligibilité aux procédures de traitement du surendettement. La commission devra avoir constaté la bonne foi du débiteur. Il convient de souligner que, lorsque la commission est saisie de la demande d'un débiteur afin que soit instruit son dossier de surendettement, elle procède déjà à un examen de la bonne foi de celui-ci. Si l'existence de la

¹ *Op.cit.*, pages 74 et suivantes.

bonne foi est toujours présumée,¹ son absence constitue une fin de non recevoir à l'engagement de la procédure initiale.²

La bonne foi relève de l'appréciation souveraine des juges du fond.³ Elle conduit notamment la commission à examiner, au cas par cas, les circonstances dans lesquelles le débiteur est parvenu à une situation dans laquelle il lui est impossible de «faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir ». A cet effet, il fait appel à la technique dite du « faisceau d'indices » : sont ainsi notamment pris en compte, pour déterminer l'absence de bonne foi du débiteur, la dissimulation ou la minoration du passif en vue de l'obtention d'un prêt personnel,⁴ le caractère nécessaire ou superflu des dettes contractées, ainsi que la personnalité du débiteur (et, en premier lieu, son niveau de formation ou sa spécialité professionnelle).

Lorsque la demande d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel sera effectuée après que la commission a proposé l'exécution d'un plan conventionnel de redressement ou de recommandations, un nouvel examen de la bonne foi du débiteur devra nécessairement intervenir. Il appartiendra en effet à la commission de s'assurer que l'aggravation du passif du débiteur – qui rend impossible l'exécution du plan ou des recommandations – ne provient pas de manœuvres délibérées du débiteur visant à lui permettre de bénéficier du régime de rétablissement personnel. Dans l'hypothèse où le constat du caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur interviendra dès la phase d'instruction du dossier par la commission, l'appréciation de la bonne foi découlera de l'examen fait de cette condition dans les semaines qui précèdent pour l'admission du dossier en vertu de l'article L. 331-3.

L'exigence de caractériser la bonne foi du débiteur constitue une particularité de la procédure de rétablissement personnel par rapport à la procédure de faillite civile applicable en Alsace-Moselle.

En effet, l'article 22 de la loi précitée du 1^{er} juin 1924 n'exige pas la bonne foi du débiteur pour lui permettre de bénéficier du régime de la faillite civile. Votre rapporteur a cependant déjà souligné, dans le rapport du groupe de travail commun de la commission des Lois et de la commission des Finances du Sénat relatif au surendettement, que la pratique judiciaire avait introduit cette condition de bonne foi⁵. Cependant, cette condition de bonne foi n'est pas exigée par l'ensemble des juridictions conduites à appliquer ces dispositions de droit local ce qui crée des disparités de situation regrettables.

¹ Cass., 1^{ère} civ., 4 avril 1991, 3 arrêts, RJDA 5/91, n° 440 à 443 ; 1^{ère} civ., 8 novembre 1994, RJDA 4/95, n° 524.

² Voir Cass., 1^{ère} civ., 31 mars 1992, RJDA 11/92, n° 1080.

³ Cass., 1^{ère} civ., 4 avril 1991, arrêts précités.

⁴ Voir CA Versailles, 22 novembre 1990, D. 1991, IR, p. 70.

⁵ Rapport précité, p. 68.

Lorsque ces deux critères sont satisfaits – situation irrémédiablement compromise et bonne foi -, le juge rend un jugement prononçant l’ouverture de la procédure.

En vertu du **deuxième alinéa** du texte proposé par le V pour l’article L. 332-6, le jugement d’ouverture a pour conséquence la **suspension des procédures d’exécution diligentées contre le débiteur**, à l’exception de celles portant sur des dettes alimentaires.

Le dispositif adopté par **l’Assemblée nationale** à l’initiative de sa commission des Lois permet de lever des imprécisions. Il confère tout d’abord à la suspension un **caractère d’automatisme** ; il vise en second lieu **l’ensemble des procédures d’exécution et non les seules procédures de saisie**. Par ailleurs, il prévoit de façon pertinente un **traitement spécifique pour la procédure de saisie immobilière** en réservant la compétence du juge de la saisie immobilière pour prononcer la suspension lorsque la publication du commandement est intervenue avant l’ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Enfin, il précise que l’effet suspensif est acquis jusqu’au jugement de clôture.

Le **dernier alinéa** reprend des dispositions qui figuraient au troisième alinéa du texte proposé par le projet de loi initial pour insérer un article L. 331-3-1. Il concerne la **désignation d’un mandataire** par le juge.

Le **troisième alinéa** du texte proposé pour l’article L. 331-3-1 prévoyait la désignation d’un mandataire dont la mission consisterait à procéder aux mesures de publicité permettant de recenser les créanciers et de dresser un bilan de la situation économique et sociale du débiteur en vérifiant l’actif et le passif.

Le dispositif précise que le **mandataire sera choisi sur une liste établie dans des conditions fixées par décret**. Il ne s’agira donc pas nécessairement des administrateurs judiciaires qui interviennent dans le cadre des procédures collectives et sont régis par le chapitre premier du titre premier du livre VIII du code de commerce récemment modifié. Le rapport établi par le Conseil économique et social estime d’ailleurs « *difficile de s’appuyer sur [ces] professionnels traditionnels* », l’importance croissante du nombre de procédures commerciales impécunieuses posant actuellement la question de leur rémunération. Ce rapport envisage que ces mandataires *ad hoc* soient, par exemple, des agents de la Banque de France ou des juges de proximité¹.

Outre la question des modalités de **désignation du mandataire ad hoc**, le projet de loi initial, par l’emploi de l’indicatif présent, rendait obligatoire cette désignation. Cela ne paraît pas opportun car dans certaines situations particulièrement obérées, il n’y aura pas lieu de recenser les

¹ Rapport pour avis du Conseil économique et social sur le projet de loi d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, adopté le 11 juin 2003, page 24.

éléments d'actifs à l'évidence inexistants. Lors de l'appréciation du caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur, le juge sera en mesure d'évaluer la nécessité de nommer un mandataire : il paraît préférable de lui laisser cette marge d'appréciation afin de **ne pas alourdir et renchérir inutilement la procédure pour les cas les plus désespérés**, en particulier ceux où il n'y a même pas matière à liquidation, le débiteur ne possédant rien d'autre que des biens meubles nécessaires à la vie courante. L'Assemblée nationale a ainsi, avec pertinence, rendu **facultative** la désignation d'un mandataire.

Article L. 332-7 nouveau

Mission du mandataire

Le nouvel article L. 332-7 définit la **mission du mandataire** en reprenant certaines mentions qui figuraient dans le projet de loi initial sous un article L. 331-3-1.

Le projet de loi initial prévoyait que le mandataire devait procéder aux mesures de **publicité nécessaires au recensement des créanciers** afin que ces derniers produisent leurs créances. A l'initiative de sa commission des Lois et de sa commission des Affaires culturelles, l'Assemblée nationale a complété le dispositif en imposant que la **production des créances soit enserrée dans un délai** déterminé par décret, le non respect du délai étant sanctionné par l'extinction de la créance, sauf relevé de forclusion prononcé par le juge. **Ce recensement exhaustif des créances est cohérent avec le caractère global de l'effacement du passif qui résulte de la clôture de la procédure de rétablissement personnel.**

Comme dans le projet de loi initial il est prévu que le mandataire dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur. Pour ce faire, il procède à une **vérification des créances recensées** et à une évaluation des éléments d'actif et de passif. Il est précisé qu'à compter du jugement d'ouverture, **le débiteur ne peut aliéner ses biens qu'à certaines conditions** définies par référence à un article du code de la consommation qui traite de la déchéance du bénéfice des procédures de traitement du surendettement. Votre commission des Lois vous propose de remplacer cette référence qui ne paraît pas pertinente par la mention de l'accord du mandataire ou du juge. Elle vous propose également de supprimer les trois dernières phrases du texte proposé pour l'article L. 332-7 qui comportent des mentions redondantes, afin de clarifier le dispositif. A cet effet, elle vous soumet **trois amendements**.

Article L. 332-8 nouveau

Liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur

Le nouvel article L. 332-8, dont la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale résulte d'amendements proposés par ses commissions des Lois et des Affaires culturelles, reprend des dispositions qui figuraient dans le projet de

loi initial sous deux articles L. 331-3-2 et L. 331-3-5. Il organise la **procédure de liquidation du patrimoine personnel du débiteur**.

Le **premier alinéa** prévoit que le mandataire rend son rapport au juge dans un délai d'une durée maximale de quatre mois à compter de sa désignation. Au vu du rapport, le juge, après avoir statué sur les éventuelles contestations de créances, prononce la **liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur** dont sont exclus « *les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité* ».

Comme le délai d'un mois prescrit au juge pour convoquer à l'audience d'ouverture, le **déla****i de quatre mois** imparti au mandataire pour rendre son rapport n'a, du point de vue juridique, qu'une **valeur indicative** puisqu'il n'est pas sanctionné même s'il constitue, là encore, une ardente obligation.

Le rapport établi par le mandataire *ad hoc* dresse l'inventaire des biens constituant l'actif du débiteur soumis à la liquidation judiciaire : ces éléments d'actif éligibles à la liquidation constituent le « *patrimoine personnel* » du débiteur. **Sont exclus de ce patrimoine personnel et donc insusceptibles de faire l'objet d'une liquidation les biens meubles nécessaires à la vie courante d'une part, les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité par le débiteur d'autre part.**

En vertu de l'article 534 du code civil, les meubles meublants désignent « *les meubles destinés à l'usage et à l'ornement des appartements, comme tapisseries, lits, sièges, glaces, pendules, tables, porcelaines et autres objets de cette nature* ». Cette définition est plus large que celle qui peut être donnée des meubles meublants échappant à la liquidation qui sont seulement ceux « *nécessaires à la vie courante* ».

Suivent le même régime que **les meubles meublants nécessaires à la vie courante**, les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité du débiteur. Il semble que cette double notion recouvre assez fidèlement celle des biens insaisissables figurant au 4° de l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. En vertu de cette dernière disposition, les biens insaisissables sont définis comme ceux « *nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille* » à la condition cependant qu'ils ne se trouvent pas « *dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement* », qu'ils ne soient pas « *des biens de valeur, en raison notamment de leur importance, de leur matière, de leur rareté, de leur ancienneté ou de leur caractère luxueux* », qu'ils n'aient pas perdu « *leur caractère de nécessité en raison de leur quantité* » ou encore qu'ils ne constituent pas « *des éléments corporels d'un fonds de commerce* ».

L'article 39 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution donne une liste de ces biens qui est la suivante : les vêtements, la literie, le linge de maison, les objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des lieux, les denrées alimentaires, les objets de ménage nécessaires à la conservation, à la préparation et à la consommation des aliments, les appareils nécessaires au chauffage, la table et les chaises permettant de prendre les repas en commun, un meuble pour abriter le linge et les vêtements et un meuble pour ranger les objets ménagers, une machine à laver le linge, les livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle, les objets d'enfants, les souvenirs à caractère personnel ou familial, les animaux d'appartement ou de garde, les animaux destinés à la subsistance du saisi ainsi que les denrées nécessaires à leur élevage et les instruments de travail nécessaires à l'exercice personnel de l'activité professionnelle.

Précisons que la notion de « *biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité* » du débiteur excède le champ de la définition des biens insaisissables en ce qu'elle est susceptible, en particulier, d'inclure le véhicule permettant au débiteur de se rendre sur son lieu de travail qui ne constitue pas à proprement parler un « *instrument de travail* ». Il s'agit de préserver les moyens d'existence du débiteur de façon à ne pas le précipiter, par la liquidation de son actif, dans une situation d'exclusion. Si votre commission des Lois souscrit à cet objectif, elle estime cependant que la notion de « *biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité* » ne doit pas pouvoir être interprétée trop largement ; aussi vous soumet-elle **un amendement** de précision pour indiquer que **l'activité visée ne peut être que l'activité professionnelle**.

Aux termes des **quatre derniers alinéas** du texte proposé pour insérer un article L. 331-8 dans le code de la consommation, le juge désigne un liquidateur pour procéder à la **liquidation** des biens, **à l'amiable ou par vente forcée** dans les conditions définies par la loi du 9 juillet 1991 précitée portant réforme des procédures civiles d'exécution.

Le dispositif n'indique pas selon quels critères sera désigné le liquidateur par le juge. S'il ne doit pas être nécessairement choisi parmi les professionnels compétents en matière de liquidation des entreprises, il devra au moins avoir les compétences lui permettant d'organiser une vente forcée selon les modalités requises par la loi du 9 juillet 1991. Ce **liquidateur pourra être le mandataire lui-même** : en effet, contrairement au droit des procédures collectives où le mandataire est le représentant des créanciers et ne peut être désigné comme liquidateur pour des raisons de conflits d'intérêts, il ne paraît pas y avoir d'inconvénient à ce que le mandataire endosse l'habit du liquidateur en matière de procédure de rétablissement personnel. Cette

prolongation de la mission du mandataire avec une autre « casquette » semble même un gage de rapidité.

Pendant la procédure de liquidation, le débiteur est dessaisi de la disposition de ses biens qui est confiée au liquidateur. Votre commission des Lois, souhaitant éviter toute référence directe au code de commerce dans la mesure où le dispositif proposé ne fait que s'inspirer de la faillite civile, vous soumet **un amendement** précisant le rôle du liquidateur en matière de gestion des biens du débiteur. Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 332-8 précise que le liquidateur rend compte de sa mission au juge dans des conditions définies par décret : le juge sera ainsi à même d'exercer un contrôle sur la gestion des biens du débiteur par le liquidateur pendant le déroulement de la procédure.

Le dispositif fixe à une année le **délai pour réaliser la liquidation**, délai qui, encore une fois, constitue une **ardente obligation** car il n'est pas sanctionné. La vente des biens peut être effectuée à l'amiable ou selon la procédure prévue par l'article 52 de la loi du 9 juillet 1991, c'est-à-dire aux enchères publiques dans les conditions figurant aux articles 110 et suivants du décret du 31 juillet 1992 précité. La vente forcée peut être effectuée sur le lieu où se trouvent les objets ou en salle des ventes ; la publicité de la vente est effectuée par voie d'affichage en mairie et sur le lieu de la vente. Il est procédé à la vente par un officier ministériel habilité et l'adjudication est faite au plus offrant après trois criées. Le prix tiré d'une vente amiable étant généralement supérieur à celui tiré d'une vente forcée, il paraît opportun que soit privilégiée la vente amiable. Dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, la vente forcée apparaît bien comme une solution subsidiaire.

A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, l'Assemblée nationale a adopté un dispositif associant étroitement le débiteur lorsqu'il s'agit de la cession d'un bien ou d'un droit immobiliers : le liquidateur doit notifier au débiteur les conditions de vente projetées et un délai incompressible d'un mois doit s'écouler avant que la vente puisse être effectivement conclue, délai ouvert au débiteur pour demander le cas échéant au juge d'interrompre la réalisation de la vente. Ce dernier peut interrompre la vente s'il estime le prix proposé insuffisant.

Le quatrième alinéa reprend des dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial sous un paragraphe VI complétant l'article L. 331-5 du code de la consommation relatif aux modalités de **suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur** dans le cadre de la procédure de traitement du surendettement pour prévoir que la suspension des procédures d'exécution résulte automatiquement de l'engagement d'une procédure de rétablissement personnel jusqu'à sa clôture. Il prévoit qu'en matière de vente forcée, dans le cas où une procédure de saisie immobilière engagée avant le jugement d'ouverture a été suspendue, les actes effectués par le créancier saisissant sont réputés accomplis pour le compte du liquidateur. Il y a donc

subrogation du liquidateur dans les droits du créancier et la saisie reprend son cours au point où le jugement d'ouverture l'avait suspendue.

Le dernier alinéa a trait à la répartition du produit des actifs en précisant que les créanciers sont désintéressés selon le rang des sûretés dont leurs créances sont assorties.

Article L. 332-9 nouveau

Clôture de la procédure et effacement des dettes

Le nouvel article L. 332-9 reprend des dispositions qui figuraient sous un article L. 331-3-3 dans le projet de loi initial. Il traite de la **clôture de la procédure de rétablissement personnel après** réalisation de l'actif par le biais de la procédure de **liquidation**.

Deux situations sont envisagées : celle où l'actif est suffisant pour désintéresser les créanciers et, au contraire, celle où il ne l'est pas.

Lorsque l'actif réalisé par les opérations de liquidation permet de désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure de rétablissement personnel. Lorsqu'il est insuffisant, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif. Dans les deux cas, **la clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles** du débiteur. Une exception était prévue, dans le projet de loi initial, pour les dettes alimentaires. Cette exception, qui disparaît de l'article L. 332-9, est reprise dans une nouvelle rédaction de l'article L. 333-1 au paragraphe XIII de l'article 27 du projet de loi, résultant d'une proposition de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

La **seule exception** prévue par le projet de loi initial concernait les **dettes alimentaires**. La procédure de rétablissement personnel se serait ainsi distinguée de celle applicable en matière de faillite civile dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : en vertu de l'article 22 de la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans ces départements, la clôture de la liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif laisse subsister à l'effacement les créances nées d'une condamnation pénale ainsi que celles dont est titulaire une caution ou un coobligé qui a payé au lieu et place du débiteur principal (article L. 622-32 du code de commerce). L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a prévu une **nouvelle exception pour les dettes à l'égard d'une caution ou d'un coobligé qui a payé au lieu et place du débiteur**. Votre commission des Lois approuve pleinement cet ajout car il serait foncièrement injuste de faire bénéficier le débiteur principal d'un effacement, le poids de la dette continuant à peser sur la caution ou le coobligé. Elle vous soumet sur ce point une clarification rédactionnelle.

La dernière phrase du texte proposé pour l'article L. 332-9 prévoit qu'à ce stade de la procédure le juge peut ordonner des **mesures de suivi social du débiteur**. L'objectif est d'éviter que le débiteur dont les biens autres que ceux strictement nécessaires à la vie courante ou à l'exercice de son activité ont été liquidés en contrepartie de l'effacement de ses dettes ne sombre dans l'exclusion.

Outre la clarification rédactionnelle susvisée, votre commission des Lois vous propose, par **un amendement**, de réécrire le texte de l'article L. 331-9 pour intégrer le cas où la clôture n'est pas consécutive à une liquidation, faute d'actif réalisable, et pour distinguer les différentes hypothèses de clôture de la procédure des effets de celle-ci.

Article L. 332-10

Procédure simplifiée lorsque les biens du débiteur sont réduits au minimum vital – Procédure exceptionnelle de redressement

Le texte proposé par le V de l'article 27 du projet de loi pour insérer un article L. 332-10 dans le code de la consommation reprend les dispositions qui figuraient sous un article L. 331-3-4 dans le projet de loi initial et traite de deux sujets distincts : le premier alinéa prévoit une procédure plus rapide de clôture de la procédure lorsque le débiteur ne possède pas d'autres biens que les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité et le second alinéa envisage une procédure exceptionnelle de redressement.

S'agissant de **deux sujets bien distincts**, il apparaît qu'ils auraient dû logiquement figurer sous deux articles différents.

Le **premier alinéa** envisage le **cas où le débiteur ne possède aucun autre bien que ceux insusceptibles de faire l'objet d'une liquidation**, soit les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens professionnels indispensables à l'exercice de l'activité du débiteur. Il n'y a donc pas, dans l'hypothèse envisagée, d'actif réalisable.

Le dispositif prévoit alors que le mandataire remet son rapport au juge dans un délai maximum de deux mois, au lieu de quatre dans l'hypothèse où il existe un actif réalisable. On peut s'interroger sur l'intérêt d'un tel délai qui, encore une fois, ne peut avoir qu'une valeur indicative. En outre, un délai de deux mois peut paraître excessif lorsque la situation du débiteur est, de façon flagrante, des plus obérées et qu'il n'existe manifestement pas de biens autres que ceux strictement nécessaires à la vie courante, même si des investigations minimales sont naturellement de rigueur. Rappelons que pour ces situations et avec la préoccupation de réduire les délais et les coûts de procédures, il est possible de ne pas désigner de mandataire *ad hoc*.

Il est précisé que le juge ne désigne pas de liquidateur, ce qui paraît superflu puisque, par définition, il n'existe pas d'actif à réaliser. Enfin, la dernière phrase prévoit que le juge peut prononcer, dès la remise du rapport et après appréciation des ressources du débiteur, le jugement de clôture pour insuffisance d'actif sans procéder à la vente des biens du débiteur. Ces précisions ne paraissent pas indispensables. En effet, l'exigence de remise d'un rapport comme condition du prononcé du jugement de clôture est incompatible avec le caractère facultatif de la désignation d'un mandataire. Par ailleurs, il apparaît que les ressources du débiteur ont dû entrer en amont de la procédure, et non au moment du jugement de clôture, dans l'appréciation du caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur : il n'y a donc pas lieu de réintroduire la référence aux ressources du débiteur à ce stade de la procédure ! La mention relative à l'absence de vente des biens du débiteur n'a également pas de sens puisque, précisément, il n'existe pas d'actif réalisable.

Une **mention fait** en revanche **défaut** dans ce premier alinéa : **celle relative à l'effacement des dettes qui découle du jugement de clôture.**

Pour toutes ces raisons, **vostra commission des Lois vous a proposé de supprimer cet alinéa, l'hypothèse où le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise et ne dispose d'aucun actif réalisable ayant été prise en compte précédemment.**

Le **second alinéa** du texte proposé par l'article 27 du projet de loi pour insérer un article L. 332-10 dans le code de la consommation donne au **juge, à titre exceptionnel, la possibilité d'engager une conciliation entre les parties en vue de l'élaboration d'un plan de redressement.**

Il vise le cas où il ressortirait du rapport du mandataire que la liquidation judiciaire peut être évitée, l'élaboration d'un plan amiable de redressement étant envisageable. La mission de concilier les parties, c'est-à-dire le débiteur et les créanciers, est confiée au juge. Comme pour les plans élaborés sous la responsabilité de la commission de surendettement en vertu de l'article L. 331-6, il est précisé que « *le plan peut notamment comporter des mesures de report ou de rééchelonnement des paiements des dettes, de remise des dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie* ».

Contrairement au plan conventionnel élaboré sous l'égide de la commission de surendettement ou aux mesures recommandées prises par la commission en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (rééchelonnement, différé de paiement partiel, taux réduit pour les échéances reportées ou rééchelonnées, moratoire ...), le plan conventionnel établi par le juge serait opposable à tous, vaudrait *erga omnes*. Ce n'est en effet pas le cas du plan conventionnel traditionnel qui n'est opposable qu'aux parties ni celui des mesures recommandées dont l'article L. 331-8 prévoit qu'elles « *ne sont*

pas opposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur et qui n'en auraient pas été avisés par la commission». A défaut de pouvoir élaborer un plan en conciliant les parties, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Affaires économiques, a prévu que le juge pouvait prescrire des mesures semblables à celles que la commission de surendettement peut prendre dans le cadre des recommandations.

Fixée par le juge, la durée du plan pourrait être prorogée par lui à la demande du débiteur, sans toutefois pouvoir excéder dix ans. En cas d'inexécution, il reviendrait au juge de la constater et de prononcer la résolution du plan. Aucune issue à la procédure n'est dans ce cas précisée : il n'est pas dit ce qui se passerait en cas d'échec du plan conventionnel à la suite de sa résolution judiciaire.

Outre les imprécisions qui affectent la viabilité du dispositif, **votre commission des Lois estime que le rôle du juge n'est pas d'élaborer des plans amiables et que la mission de conciliation du débiteur et des créanciers doit être réservée à la commission de surendettement, le juge de l'exécution ayant pour rôle de trancher les litiges portés devant lui et de statuer sur les procédures de rétablissement personnel. Admettre qu'il puisse élaborer des plans de redressement reviendrait non pas à s'inspirer du dispositif de la faillite civile mais à le transposer à l'ensemble du territoire en réduisant considérablement les raisons d'exister d'une procédure de traitement des situations de surendettement par les commissions de surendettement.** Aussi vous propose-t-elle, par **un amendement**, de supprimer l'article L. 332-10.

Article L. 332-11 nouveau

Inscription au fichier des incidents de paiement

En vertu de cet article, qui reprend des dispositions qui figuraient sous un article L.331-3-5 dans le projet de loi initial, le bénéfice de la procédure de rétablissement personnel emportant effacement de l'ensemble des dettes, hors exceptions, implique une **inscription** au fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels (**FICP**), géré par la Banque de France et visé par l'article L. 333-4 du code de la consommation.

Rappelons qu'**actuellement** pèse à la fois sur la commission de surendettement et sur le greffe du juge de l'exécution l'obligation d'informer la Banque de France aux fins d'inscription au FICP de chaque situation de surendettement caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement ou, le cas échéant, les recommandations émises par la

commission, pendant toute la durée d'exécution de ces mesures sans pouvoir excéder **huit ans**.

Par souci d'harmonisation avec les dispositions existantes et à des fins pédagogiques de responsabilisation des débiteurs, l'Assemblée nationale, à l'initiative conjointe de sa commission des Affaires économiques et de sa commission des Affaires culturelles, a **porté de cinq à huit ans la durée d'inscription** au fichier des incidents de paiement des personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel. Il ne serait en effet pas logique que la durée d'inscription soit plus courte en cas d'effacement total des dettes que dans les cas de mise en œuvre d'un plan conventionnel ou de mesures recommandées. En outre, il convient de responsabiliser les débiteurs et de ne pas leur donner le sentiment qu'ils disposent d'une sorte de « droit de tirage périodique ».

Par **coordination avec la fixation à dix ans de la durée maximale de la durée des plans conventionnels et des recommandations** prises par la commission de surendettement résultant du dispositif des paragraphes VII et VIII de l'article 27 du présent projet de loi et l'allongement à dix ans de la durée corrélatrice d'inscription au fichier des incidents de paiement prévu par le paragraphe XV, votre commission des Lois vous propose, par **un amendement**, d'aligner la durée d'inscription au FICP liée au bénéfice de la procédure de rétablissement personnel.

Pour que ce dispositif soit applicable, il convient de prévoir l'obligation pour le greffe du juge de l'exécution d'informer la Banque de France lorsqu'une personne a été reconnue éligible à la procédure de rétablissement personnel et a bénéficié de l'effacement de ses dettes : aussi est-il nécessaire de compléter sur ce point le dispositif de l'article L. 333-4 du code de la consommation. Votre commission des Lois vous proposera à cet effet de compléter le paragraphe XV de l'article 27 du projet de loi.

A l'initiative de Mme Jambu et des membres du groupe communiste, l'Assemblée nationale a, contre l'avis de la commission, complété le dispositif de l'article L. 332-11 pour prévoir la **levée de l'inscription au FICP dès l'apurement des dettes ou l'exécution du plan de redressement**. A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, elle a également complété ce dispositif en précisant que **la procédure de rétablissement personnel ne peut bénéficier qu'une seule fois à une même personne**. Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à **supprimer ces deux ajouts** : elle considère en effet qu'il n'y a pas lieu de lever l'inscription dès l'apurement des dettes ou l'exécution du plan puisque l'inscription est liée au bénéfice d'une procédure de rétablissement personnel ; elle estime par ailleurs qu'interdire à une même personne de bénéficier, le cas échéant, d'une deuxième procédure de rétablissement personnel n'est pas justifié car une personne peut se trouver pour des raisons totalement indépendantes de sa volonté, à deux moments de sa vie, dans une situation irrémédiablement

compromise. Le meilleur moyen d'éviter les abus n'est pas d'instaurer un « unique droit de tirage » mais de définir un critère d'éligibilité pertinent et de laisser au juge la marge d'appréciation nécessaire : c'est ce que votre commission des Lois vous a proposé précédemment.

Article L. 332-12

**Possibilité de renvoi à la commission
de surendettement à tout moment**

Le texte proposé pour l'article L. 332-12 ouvre la **possibilité, à tout moment de la procédure devant le juge, de renvoyer le dossier à la commission de surendettement s'il apparaît que la situation du débiteur, en définitive, n'est pas irrémédiablement compromise ou que celui-ci n'est pas de bonne foi**. Cette mesure de renvoi permet de réserver strictement aux cas les plus obérés le bénéfice de la procédure de rétablissement personnel : si la mission du mandataire révèle une possibilité d'apurement du passif, met en évidence des éléments d'actifs occultés ou encore en cas de retour à meilleure fortune en cours de procédure, le dossier retourne vers la commission. Ce retour est donc possible à tout instant jusqu'au jugement de clôture.

Cette disposition générale répond de façon très pertinente à la logique selon laquelle la procédure devant le juge doit être réservée aux cas les plus désespérés et à eux seuls, la commission étant en charge des situations permettant d'envisager des modalités d'apurement du passif.

Sur cet article, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** de coordination pour substituer à la référence au juge d'instance celle du juge de l'exécution. Ce même amendement propose de supprimer du dispositif la référence à l'absence de bonne foi du débiteur : en effet, si le juge s'aperçoit à un moment quelconque de la procédure que le débiteur est de mauvaise foi, un des critères d'éligibilité à la procédure de rétablissement personnel comme à la procédure de traitement de surendettement devant la commission fait défaut ; il n'y a donc pas lieu pour le juge de renvoyer le dossier devant la commission. En pareil cas, le débiteur sera déchu du bénéfice de la procédure en application de l'article L. 333-2 que votre commission des Lois vous propose ultérieurement de compléter.

Le paragraphe VI qui, dans le projet de loi initial, proposait de compléter le dispositif de l'article L. 331-5 du code de la consommation pour prévoir la suspension des procédures résultant de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, a été supprimé par l'Assemblée nationale qui en a transféré le contenu à l'article L. 332-6.

Le paragraphe VII tend à compléter l'article L. 331-6 du code de la consommation pour **limiter à huit années la durée d'un plan conventionnel** élaboré sous l'égide de la commission de surendettement et préciser qu'il **ne peut être renouvelé**. Seule une **prorogation de deux années**

supplémentaires portant la durée totale du plan à dix ans serait admise, **à titre exceptionnel**, et par voie de recommandation de la commission de surendettement.

A l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a précisé que la prorogation de deux ans devait être prescrite par la commission à la demande de l'une des parties. A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, elle a introduit la **possibilité d'excéder ces délais lorsque les mesures du plan concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale** du débiteur et le plan permet d'éviter la cession du bien. Votre commission des Lois souscrit pleinement à cette préoccupation de préserver la résidence principale du débiteur.

Si votre commission des Lois approuve l'idée selon laquelle il convient d'éviter d'une part, qu'un plan ne s'éternise en maintenant sur le long terme le débiteur dans une situation très difficile à vivre au quotidien du fait de la rigueur des engagements à tenir et, d'autre part, que le réexamen du plan en vue de sa modification ou de son renouvellement n'aboutisse à un engorgement des commissions de surendettement, elle tient à souligner les **insuffisances du dispositif** proposé :

- si un premier plan a été conçu sur quatre ans, il n'y a pas lieu d'interdire son renouvellement puisque la durée maximale autorisée est fixée à huit ans ;

- le dispositif se contredit immédiatement en permettant, certes à titre exceptionnel, une prorogation de deux années supplémentaires qui porte la durée totale à dix années. La référence au caractère exceptionnel de la prorogation ne constitue pas un critère véritablement discriminant et laisse en réalité toute latitude d'appréciation à la commission ; il paraît dès lors plus simple de fixer directement à dix années la durée maximale d'un plan.

Observant que, **sauf dans les cas où le plan comprend des mesures de remboursement liées à l'acquisition de la résidence principale, le plan doit permettre de purger la situation dans un délai plafonné**. Une durée trop importante ou un renouvellement traduit fréquemment une situation très obérée dont on peut penser qu'elle pourrait relever de la procédure de rétablissement personnel. **Par cohérence avec la durée maximale retenue pour les recommandations de la commission prescrivant un report ou un rééchelonnement**, fixée à dix années par l'article L. 331-7 modifié par le paragraphe VIII de l'article 27 du projet de loi, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** limitant à **dix ans** la durée totale du plan conventionnel.

Le paragraphe VIII modifie l'article L. 331-7 du code de la consommation qui fixe le régime applicable aux **mesures recommandées**

prises par la commission à la demande du débiteur en cas d'échec de la mission de conciliation. Il propose **d'aligner le régime applicable aux dettes fiscales, parafiscales ou sociales sur celui applicable aux autres dettes.**

Il s'agit là d'une évolution d'importance, les dettes de nature fiscale ou sociale jouissant jusqu'à présent d'un statut spécifique les faisant échapper à toute mesure de rééchelonnement ou de report à l'initiative de la commission. Désormais, comme les autres dettes, elles pourront être rééchelonnées et faire l'objet d'un report de paiement : cela résulte du 1° du paragraphe VIII. L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a avec raison porté de huit à dix ans la durée sur laquelle les dettes peuvent être rééchelonnées ou reportées, la durée maximale des recommandations faites par la commission de surendettement ayant été elle-même portée à dix années : cela fait l'objet du 1° bis. Elle a également, dans un 1° ter, supprimé l'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-7 en vertu duquel les dettes alimentaires ne peuvent faire l'objet d'un report ou d'un rééchelonnement : cette mention est en effet transférée par le paragraphe XIII à l'article L. 333-1.

Votre commission des Lois vous propose, par **un amendement**, de **réécrire le dispositif du paragraphe VIII** pour améliorer la lisibilité du début du deuxième alinéa de l'article L. 331-7 et permettre le renouvellement des recommandations dès lors qu'au total leur durée n'excède pas dix années ; le dispositif en effet, en interdisant tout renouvellement, conduirait automatiquement les commissions, par précaution, à étaler leurs recommandations sur dix années. Cela conduit à fusionner les 1° et 1° bis d'une part, et les 1° ter et 2° d'autre part.

Le paragraphe IX modifie l'article L. 331-7-1 du code de la consommation qui offre la possibilité à la commission de surendettement, lorsqu'elle constate l'insolvabilité du débiteur caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures recommandées, de prescrire un **moratoire** pour l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires ou fiscales pour une durée maximale de trois années.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a introduit un 1°A pour **préciser le critère d'insolvabilité permettant à la commission de surendettement de recommander un moratoire.** Il s'agit de distinguer cette situation d'insolvabilité, perçue comme pouvant n'être que temporaire, de la situation irrémédiablement compromise rendant éligible à l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Le 1° tend à **supprimer l'exception faite pour les créances de nature fiscale.** Désormais, la suspension de leur exigibilité pourra être prononcée.

A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, l'Assemblée nationale a introduit un **1° bis** pour ramener de trois années à **dix-huit mois la durée maximale d'un moratoire**. Votre commission des Lois ne souscrit pas à cette modification car dix-huit mois ôtent tout intérêt au moratoire dans la mesure où cette durée est manifestement trop courte pour permettre au débiteur d'assainir sa situation et de retrouver la possibilité de commencer à rembourser ses créanciers. Elle vous soumet donc **un amendement** de suppression du **1° bis** pour rétablir une durée de trois années qui, rappelons-le, constitue un maximum.

Le **2°** supprime par ailleurs le deuxième alinéa de l'article L. 331-7-1 aux termes duquel il était prévu que les **dettes fiscales** puissent « *faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions visées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales* ». Aux termes de cet article L. 247 du livre des procédures fiscales, « *l'administration peut accorder sur la demande du contribuable des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence* » et « *ces remises totales ou partielles sont également prises au vu des recommandations de la commission* » de surendettement.

Les créances fiscales devant désormais être traitées de la même façon que les créances d'une autre nature, et donc être susceptibles de faire l'objet d'un moratoire, il n'y a en effet plus lieu de prévoir pour elles un dispositif spécifique.

Le **3°** modifie le dernier alinéa de l'article L. 331-7-1 qui traite de **l'issue du moratoire** et permet à la commission, lorsque le débiteur est toujours insolvable, de recommander, par une proposition spéciale et motivée, **l'effacement total ou partiel des dettes**. Comme pour la préconisation d'un moratoire, sont exclues de la possibilité d'effacement les dettes alimentaires et fiscales. Il est seulement admis que les dettes fiscales puissent « *faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions visées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales* ». Il est précisé *in fine* qu'aucun nouvel effacement ne peut intervenir dans une période de huit ans pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement.

Le projet de loi propose d'**aligner le régime applicable à l'effacement des dettes fiscales** sur celui applicable à l'effacement des autres dettes. A l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a également supprimé la référence aux dettes de nature alimentaire par coordination avec la mention de l'impossibilité de leur effacement résultant du nouveau dispositif proposé par le paragraphe XIII pour l'article L. 333-1.

Au **3°** de ce paragraphe, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** pour **supprimer la possibilité pour la commission de surendettement de proposer un effacement total des dettes, l'effacement total relevant désormais de la procédure de rétablissement personnel** pour

laquelle seul le juge de l'exécution est compétent. A l'issue du moratoire, la commission ne pourrait plus désormais que recommander un effacement partiel.

Le paragraphe X a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois. Il insère un article L. 331-7-2 au sein duquel sont reproduites et complétées des dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial au premier alinéa du texte proposé par le paragraphe V pour le nouvel article L. 331-3-1.

En vertu de l'article L. 331-3 modifié par le présent projet de loi, l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel peut être demandée par la commission de surendettement avec l'accord du débiteur si, à l'issue de l'instruction, la situation de ce dernier paraît irrémédiablement compromise.

Le paragraphe X propose de compléter le dispositif en prévoyant la **possibilité pour le débiteur de saisir la commission d'une demande de saisine du juge de l'exécution aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel lorsque, en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations, sa situation devient irrémédiablement compromise :**

- **lors de l'exécution du plan conventionnel** : ce plan est élaboré par la commission de surendettement une fois la conciliation du débiteur et des créanciers aboutie, conformément aux dispositions de l'article L. 331-6 du code de la consommation. La défaillance du débiteur pendant l'exécution de ce plan peut être constatée par la commission. En effet, le plan conventionnel de redressement est caduc, de plein droit, après mise en demeure adressée au débiteur d'exécuter les obligations qui lui incombent. En principe, ce dernier ne peut, en outre, demander l'ouverture d'une nouvelle procédure, à moins qu'il n'établisse qu'il n'est plus en mesure de respecter les conditions du plan.¹ Le bénéfice de l'ouverture d'une nouvelle procédure devant la commission est donc subordonné à l'intervention de faits nouveaux. Désormais, il sera possible en cas d'échec du plan et quelle qu'en soit la raison mais sous réserve, cependant, de la bonne foi du débiteur, de recourir à la procédure de rétablissement personnel ;

- **lors de l'exécution des recommandations émises par la commission.** Cette dernière peut, en cas d'échec de la conciliation, recommander, conformément à l'article L. 331-7 du code de la consommation, certaines mesures destinées à apurer le passif du débiteur. Il leur est donné force exécutoire par le juge de l'exécution, en application de l'article L. 332-1 du même code. A ce stade, une dégradation de la situation du débiteur peut intervenir, faisant obstacle à l'application des recommandations et l'engagement d'une procédure de rétablissement personnel peut être justifié.

¹ Voir Cass, 1^{ère} civ., 2 juin 1993 ; 1^{ère} civ., 10 juillet 1995.

L'engagement d'une procédure de rétablissement personnel par la commission à la demande du débiteur rend caducs le plan ou les recommandations.

Les paragraphes XI et XII, introduits par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, proposent de modifier les articles L. 332-1 et L. 332-2 relatifs respectivement à la force exécutoire conférée aux mesures recommandées par le juge de l'exécution et à la contestation de ces mesures devant ce juge, pour introduire la référence au dernier alinéa de l'article L. 331-6 prévoyant, en vertu du paragraphe VII, la possibilité pour le juge de recommander la prorogation de huit à dix ans de la durée du plan conventionnel.

Votre commission des Lois vous ayant proposé précédemment de supprimer ce type de mesure recommandée en fixant directement la durée maximale de la durée du plan à dix années, elle vous soumet **deux amendements** de coordination pour supprimer les paragraphes XI et XII qui deviendraient sans objet.

Le paragraphe XIII, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, procède à la réécriture de l'article L. 333-1 du code de la consommation.

L'article L. 333-1 actuellement en vigueur prévoit la possibilité de remises pour les dettes sociales, c'est-à-dire les dettes envers les organismes de prévoyance ou de sécurité sociale. Ces dettes obéissant désormais, à l'instar des dettes fiscales, au même régime que les autres dettes. L'Assemblée nationale a ainsi réutilisé la « coquille » de l'article L. 333-1 pour exclure de toute remise, ou de tout rééchelonnement ou effacement les dettes alimentaires, ainsi que les amendes et les dommages-intérêts prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale. Il peut cependant être fait exception à cette interdiction pour les dettes alimentaires et les dommages-intérêts si le créancier donne son accord pour une remise, un rééchelonnement ou un effacement.

Sur ce paragraphe, votre commission des Lois vous soumet **un amendement** pour **étendre à l'ensemble des dommages-intérêts prononcés par voie judiciaire l'interdiction de procéder à une remise, un rééchelonnement ou un effacement.**

Le paragraphe XIV, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois, modifie l'article L. 333-2 du code de la consommation qui sanctionne par la **déchéance du bénéfice de la procédure** de traitement du surendettement le fait pour le débiteur d'avoir fait de fausses déclarations, remis des documents inexacts, détourné ou dissimulé certains

biens ou encore aggravé son endettement sans l'accord de ses créanciers. Le paragraphe XIV **transpose la sanction de déchéance à la procédure de rétablissement personnel.**

Le paragraphe XV a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Lois pour effectuer une coordination à l'article L. 333-4 relatif à l'institution d'un **fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement** caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels (FICP). Il fallait en effet prendre en compte l'allongement de la durée d'inscription au FICP prévu à l'article L. 332-11 nouveau.

Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** tendant à compléter le paragraphe XV pour réparer un oubli : l'inscription au fichier des incidents de paiement des personnes bénéficiaires d'une procédure de rétablissement personnel suppose en effet que la Banque de France en soit informée. Il convient donc de compléter le dispositif de l'article L. 333-4 pour charger le greffe du juge de l'exécution d'y pourvoir.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 **ainsi modifié.**

Article 27 bis

(article L. 628-1 du code de commerce)

Introduction de la bonne foi dans les critères de recevabilité d'une demande d'ouverture d'une procédure de faillite civile – Possibilité pour le juge d'ordonner l'établissement d'un bilan économique et social

Comme les six articles suivants, l'article 27 *bis* a pour objet de **modifier le régime applicable à la faillite civile propre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.** Ils ont tous été introduits à l'initiative de Mme Grosskost et M. Blessig avec l'accord du Gouvernement et de la commission.

L'article 27 *bis* modifie l'article L. 628-1 du code de commerce qui rend applicables aux personnes physiques domiciliées dans les trois départements en état d'insolvabilité notoire les dispositions figurant au titre II du livre VI du code de commerce relatives au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Il est ainsi proposé au 1^o, à l'instar de ce qui est exigé pour être éligible à la procédure de traitement du surendettement ou, désormais, pour être éligible à la procédure de rétablissement personnel, d'ajouter au critère qualifiant la situation financière du débiteur celui de **la bonne foi**. Il s'agit d'éviter que ne puissent bénéficier d'un effacement de leur passif des personnes qui auraient, sans véritablement commettre d'actes frauduleux,

organisé leur insolvabilité. Cet ajout tend à conforter la moralisation de la faillite civile.

Tout en conservant les mentions figurant au second alinéa de l'article L. 628-1 aux termes desquelles « *les déchéances et interdictions qui résultent de la faillite personnelle ne sont pas applicables* » aux personnes susvisées, le 2° propose de prévoir la possibilité pour le juge, avant qu'il ne soit statué sur l'ouverture de la procédure, de désigner une personne qualifiée pour établir un **bilan de la situation économique et sociale du débiteur** de nature à éclairer la juridiction sur les causes, le contexte familial, les difficultés personnelles du demandeur ainsi que les aides sociales et éducatives dont il a pu bénéficier, permettant d'apprécier concrètement sa bonne foi et la nécessité d'assurer un suivi ultérieur.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *bis* **sans modification.**

Article 27 ter

**Renumérotation des articles
relatifs à la faillite civile d'Alsace-Moselle**

L'article 27 *ter* du projet de loi procède à la renumérotation des articles L. 628-2 et L. 628-3 actuels pour tenir compte de l'insertion de quatre nouveaux articles. Il opère en outre plusieurs coordinations au sein du code de commerce pour tenir compte de cette renumérotation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *ter* **sans modification.**

Article 27 quater

(articles L. 628-2 et L. 628-3 du code de commerce)

Caractère facultatif de certaines phases de la procédure

L'article 27 *quater* du projet de loi insère deux nouveaux articles numérotés L. 628-2 et L. 628-3 pour **rendre facultatives certaines phases de la procédure afin d'en réduire le coût** lorsque cela est possible.

Ainsi, il est procédé à **l'inventaire des biens** de la personne sauf dispense ordonnée par le juge-commissaire. Cet inventaire n'est en effet par définition pas nécessaire lorsqu'il y a peu d'éléments d'actif et qu'ils sont de faible valeur.

Par ailleurs, **la vérification des créances** n'est en principe pas mise en œuvre lorsqu'il apparaît que le produit tiré de la réalisation de l'actif sera entièrement absorbé par les frais de justice ; une décision du juge-commissaire peut cependant l'imposer. Dans le droit des procédures collectives, cette faculté est prévue pour les seules créances chirographaires, pas pour celles qui

sont assorties d'une sûreté : aussi le dispositif de l'article L. 628-2 indique-t-il que la faculté de s'exonérer de la vérification des créances, quelles qu'elles soient, dans le cadre de la faillite civile d'Alsace-Moselle constitue une dérogation au régime applicable en matière de procédures collectives résultant de l'article L. 621-102.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *quater* **sans modification.**

Article 27 quinquies

(article L. 628-4 du code de commerce)

**Contribution du débiteur à l'apurement du passif
après clôture de la liquidation judiciaire**

L'article 27 *quinquies* du projet de loi institue, sous un article L. 628-4, la possibilité pour le juge, **lors de la clôture des opérations de liquidation** judiciaire et à titre exceptionnel, d'imposer au débiteur une **contribution destinée à l'apurement du passif**. Il s'agit de faire en sorte que, dans le cas où une personne bénéficie de la faillite civile et voit son passif effacé sans pour autant être dépourvue de toute ressource, elle puisse être contrainte de contribuer néanmoins au dédommagement de ses anciens créanciers par le biais d'une contribution dont le montant est déterminé en fonction des capacités contributives du débiteur : il s'agit de renforcer la moralisation de la faillite civile et d'éviter les effets d'aubaine en faisant en sorte que l'existence d'une capacité contributive implique un effort du débiteur même si sa contribution ne doit pas permettre *in fine* d'aboutir à un complet dédommagement des créanciers.

Le tribunal désigne un commissaire chargé de veiller à l'exécution de la contribution. Calculée en fonction des ressources et des charges incompressibles du débiteur, cette contribution est limitée dans le temps. A l'initiative de sa commission des Affaires économiques, l'Assemblée nationale a prévu que son paiement **ne pourrait excéder deux années.**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *quinquies* **sans modification.**

Article 27 sexies

(article L. 628-5 du code de commerce)

Sanction de l'inexécution de la contribution

L'article 27 *sexies* du projet de loi insère un article L. 628-5 dans le code de commerce pour prévoir la **possibilité pour les créanciers de recouvrer l'exercice de leur droit de poursuite à l'encontre du débiteur en cas d'inexécution par celui-ci de la contribution** qui lui a été imposée par le tribunal lors de la clôture de la procédure de liquidation judiciaire. Il est

précisé que le constat de cette inexécution peut être effectué d'office par le tribunal ou à la demande du commissaire.

Les autres cas dans lesquels les créanciers recouvrent leur action contre le débiteur après la clôture de la liquidation judiciaire figurent à l'article L. 622-32 du code de commerce. Il s'agit des cas où la créance résulte d'une condamnation pénale ou de droits attachés à la personne du créancier et du cas où il y a eu fraude à l'égard des créanciers. En outre, la caution ou le coobligé qui a payé au lieu et place du débiteur conserve son droit de le poursuivre.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *sexies* **sans modification.**

Article 27 septies

(article L. 628-6 du code de commerce)

**Suppression de l'inscription au casier judiciaire
et inscription au FICP**

L'article 27 *septies* du projet de loi insère un article L. 628-6 pour prévoir que **dorénavant le jugement de liquidation ne serait plus inscrit au casier judiciaire** des personnes physiques afin de faire disparaître le caractère infamant de la faillite civile.

En contrepartie, il y aurait désormais, comme pour les procédures de traitement du surendettement par les commissions ou de rétablissement personnel, une **inscription au fichier des incidents de paiement** pour une durée de huit ans. Sur ce point, le dispositif vise l'article L. 333-4 ; or, dans la mesure où l'article L. 628-6 est introduit dans le code de commerce, il convient de préciser qu'il s'agit de l'article L. 333-4 du code de la consommation. En effet, l'absence de précision impliquerait qu'il s'agit d'un article du code de commerce, ce qui est erroné. Votre commission des Lois vous soumet **un amendement** corrigeant cette imprécision.

Elle vous propose d'adopter l'article 27 *septies* **ainsi modifié.**

Article 27 octies

Rapport au Parlement

L'article 27 *octies*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, impose au Gouvernement de déposer sur le bureau du Parlement, avant le 31 décembre 2008, un rapport présentant et évaluant la mise en œuvre de la nouvelle procédure de rétablissement personnel.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 27 *octies* **sans modification.**

Article 28

Dispositif transitoire pour l'entrée en vigueur des dispositions permettant au débiteur de saisir directement le juge d'une demande d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel

L'article 28 du projet de loi propose de ne rendre applicables les dispositions de l'article L. 332-5 (numéroté L. 331-3-7 dans le texte initial) qu'aux demandes déposées postérieurement à la publication de la loi. Rappelons que cet article ouvre aux débiteurs la possibilité de saisir le juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans deux hypothèses, celle où la commission n'est pas parvenue à instruire la demande et à orienter le dossier dans le délai de six mois qui lui est imparti, et celle où le débiteur conteste une décision de la commission devant le juge de l'exécution.

En réservant la faculté de saisine du juge aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel aux seules demandes déposées postérieurement à la publication de la loi, l'objectif est d'éviter un afflux brutal de demandes vers les tribunaux conduisant à leur engorgement.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Affaires économiques, a complété ce dispositif transitoire pour ouvrir, pour les débiteurs ayant déposé leur dossier antérieurement à la publication de la nouvelle loi, un délai de douze mois au lieu de six au terme duquel il peut saisir le juge d'une demande d'ouverture de procédure de rétablissement personnel si la commission de surendettement n'a pas achevé l'instruction.

Votre commission des Lois ayant proposé précédemment la suppression de l'article L. 332-5 pour préserver le rôle de filtre que doit jouer la commission de surendettement et, précisément, éviter l'engorgement des tribunaux, elle vous soumet par coordination **un amendement de suppression de l'article 28**.

Article 28 quater

Extension de la nouvelle législation sur le traitement du surendettement des particuliers à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à la Nouvelle-Calédonie

L'article 28 *quater*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose d'habiliter celui-ci à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'extension de la législation relative au traitement du surendettement des particuliers à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna et à Mayotte, trois collectivités d'outre-mer désormais régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie. L'extension n'a pas besoin d'être opérée expressément à Saint-Pierre-et-Miquelon qui, bien que devenu une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 précité, continue à être soumis, sauf pour les matières relevant de la compétence du

conseil général, au principe de l'assimilation législative (article 22 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985).

Conformément aux exigences de l'article 38 de la Constitution, un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi est fixé pour prendre les ordonnances et un autre délai d'un an à compter de la publication du projet de loi de ratification est prévu pour son dépôt sur le bureau du Parlement à peine de caducité des ordonnances prises.

On peut s'interroger sur la nécessité d'une telle habilitation dans la mesure où, désormais, l'article 74-1 de la Constitution confère au Gouvernement une habilitation permanente pour «étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole» dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Il est vrai que ce dispositif exige une ratification expresse par le Parlement dans un délai de dix-huit mois suivant la publication des ordonnances, ce qui n'est pas le cas aux termes de l'article 38 qui exige seulement le dépôt d'un projet de loi de ratification !

Elle vous propose d'adopter l'article 28 *quater* **sans modification**.

ANNEXE

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Article 15

(art. L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation)

Avant le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent chapitre sont applicables lorsque le conseil municipal a constaté, par une délibération motivée, l'existence d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation dont certains équipements communs présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants.

Article 16

Rédiger ainsi la seconde phrase du texte proposé par cet article pour compléter l'avant-dernier alinéa de l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis :

Il peut toutefois, lorsque le bon déroulement de la mission le requiert, se faire assister par un tiers désigné par le président du tribunal de grande instance sur proposition de l'administrateur provisoire et rétribué sur la rémunération de ce dernier.

Article 17

(art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation)

Remplacer la première phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article L. 615-6 dans le code de la construction et de l'habitation par une phrase ainsi rédigée :

Lorsque, dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, le syndicat des copropriétaires, la société d'attribution ou la société coopérative de construction est, en raison de son grave déséquilibre financier, dans l'incapacité d'exercer ses missions de gestion et d'assurer la conservation de l'immeuble ou que la sécurité des occupants est gravement menacée, le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé ou sur requête peut, sur saisine du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement sur le territoire duquel est implanté l'immeuble, désigner un expert chargé de constater la nature et l'importance des travaux à mettre en oeuvre ainsi que le déséquilibre financier du syndicat ou de la société assurant la gestion de l'immeuble.

Article 17

(art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation)

Au quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article L. 615-6 dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer le mot :

gérant

par les mots :

représentant légal

Article 17

(art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation)

Au deuxième alinéa du texte proposé pour insérer un article L. 615-6 dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer le mot :

gérant

par les mots :

représentant légal

Article 17

(art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation)

Au quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article L. 615-6 dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

la personne à l'origine

par les mots :

l'auteur

Article 17

(art. L. 615-6 du code de la construction et de l'habitation)

Rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article L. 615-6 dans le code de la construction et de l'habitation :

Le président du tribunal de grande instance peut, au vu des conclusions de l'expertise et après avoir entendu les parties dûment convoquées, déclarer l'état de carence du syndicat des copropriétaires, de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction.

Article 19

Rédiger comme suit le début du texte proposé par cet article pour compléter par un alinéa l'article 2 de la loi n° 91-657 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique :

Aux mêmes conditions, il peut être accordé aux syndicats ... (le reste sans changement)

Article 27 A

Supprimer cet article.

Article 27

Rédiger comme suit le dernier alinéa du V de cet article :

« Art. L. 332-12. - A tout moment de la procédure, le juge peut, s'il estime que la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise, renvoyer le dossier à la commission. »

Article 27

Supprimer le 2° du II de cet article.

Article 27

Compléter le IV de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

..° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le juge de l'exécution est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier. »

Article 27

Rédiger comme suit le 1° du II de cet article :

II. - L'article L. 331-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale est associée à l'instruction du dossier et assiste aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative. »

Article 27

Rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 330-1 dans le code de la consommation :

« Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre des mesures de traitement visées au deuxième alinéa, il peut solliciter l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans les conditions prévues au présent titre.

Article 27

Rédiger comme suit le dernier alinéa (XV) de cet article :

XV. - La seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 333-4 est complétée par les mots : « ou lorsque le débiteur a bénéficié de l'effacement des dettes résultant de la procédure de rétablissement personnel en application de l'article L. 332-8 » et dans les quatrième et cinquième alinéas, le nombre : « huit » est remplacé par le nombre : « dix ».

Article 27

Compléter le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 330-1 dans le code de la consommation par les mots :

« , ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci »

Article 27

Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa (2°) du texte proposé par le XIII de cet article pour l'article L. 333-1 du code de la consommation :

« 2° Les dommages-intérêts prononcés par le juge.

Article 27

Supprimer les deux dernières phrases du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-11 dans le code de la consommation.

Article 27

Rédiger comme suit le paragraphe VIII de cet article :

VIII. - L'article L. 331-7 est ainsi modifié :

1° Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé : « 1° Rééchelonner le paiement des dettes de toute nature, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie d'entre elles, sans que le délai de report ou de rééchelonnement puisse excéder dix ans ou la moitié ... » ;

2° L'avant-dernier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« La durée totale des recommandations, y compris lorsqu'elles sont renouvelées, ne peut excéder dix années. Elles peuvent cependant excéder ce délai lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession. Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes.

Article 27

Remplacer la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-8 dans le code de la consommation par trois phrases ainsi rédigées :

Le jugement qui prononce la liquidation emporte de plein droit dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens. Ses droits et actions sur son patrimoine personnel sont exercés pendant toute la durée de la liquidation par le liquidateur. Ce dernier rend compte de sa mission au juge dans des conditions fixées par décret.

Article 27

Compléter la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 331-8 dans le code de la consommation par le mot :

professionnelle

Article 27

Supprimer la dernière phrase du premier alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-7 dans le code de la consommation.

Article 27

A la fin de la troisième phrase du premier alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-7 dans le code de la consommation, remplacer les mots :

que dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 333-2

par les mots :

sans l'accord du mandataire ou du juge,

Article 27

I. - Dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-7 dans le code de la consommation, après les mots :

le mandataire

insérer les mots :

, ou à défaut le juge,

II. - En conséquence, supprimer le second alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-7.

Article 27

Rédiger comme suit le 3° du IV de cet article :

Dans la première phrase du quatrième alinéa, après les mots : « Le débiteur » sont insérés les mots : « , informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité, ».

Article 27

Supprimer la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-6 dans le code de la commission.

Article 27

Rédiger comme suit le 2° du IV de cet article

2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas de rejet d'un avis de prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir des frais ou commissions y afférents. »

Article 27

Supprimer le texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L.332-5 dans le code de la consommation.

Article 27

Après le 1° du IV de cet article, insérer un 1° bis ainsi rédigé :

1° bis La seconde phrase du deuxième alinéa est supprimée.

Article 27

Dans le texte proposé par le 1° du IV de cet article pour compléter par une phrase le premier alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation, remplacer les mots :

délai de six mois pour procéder à l'instruction du dossier

par les mots :

délai de six mois à compter du dépôt du dossier pour procéder à son instruction

Article 27

Supprimer le 3° du III de cet article.

Article 27

Supprimer le 2° du III de cet article.

Article 27

Rédiger comme suit le début du 3° du IX de cet article :

3° Dans la troisième phrase du troisième alinéa, les mots : « total ou » et les mots : « autres qu'alimentaires ou fiscales » sont supprimés ... (le reste sans changement)

Article 27

Supprimer le XII de cet article.

Article 27

Supprimer le XI de cet article.

Article 27

Supprimer le 1° bis du IX de cet article.

Article 27

I. - Remplacer les trois premières phrases du texte proposé par le VII de cet article pour compléter le dernier alinéa de l'article L. 331-6 du code de la consommation par une phrase ainsi rédigée :

« Sa durée totale, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, ne peut excéder dix années. »

II. - En conséquence, dans le premier alinéa du VII de cet article, remplacer les mots :

quatre phrases

par les mots :

deux phrases

Article 27

(art. L. 332-9 du code de la consommation)

Rédiger comme suit le texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-9 dans le code de la consommation :

« Lorsque l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers ou lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meublants nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

« La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé.

« Le juge peut ordonner des mesures de suivi social du débiteur. »

Article 27

(art. L. 332-10 du code de la consommation)

Supprimer le texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-10 dans le code de la consommation.

Article 27

(art. L. 332-11 du code de la consommation)

A la fin de la première phrase du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-11 dans le code de la consommation, remplacer les mots :

huit ans

par les mots :

dix ans

Article 27 septies

Dans le texte proposé par cet article pour insérer un article L. 628-6 dans le code de commerce, après les mots :

l'article L. 333-4

insérer les mots :

du code de la consommation

Article 28

Supprimer cet article.